



Universidade de Brasília -UnB  
Instituto de Ciências Humanas - IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

## **A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Hugo Máykeo Sá Fonsêca

Brasília/DF

2018

Hugo Máykeo Sá Fonsêca

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS CONDICIONALIDADES  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho apresentado à Universidade de Brasília para avaliação da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Michelly Ferreira Monteiro Elias

Hugo Máýkeo Sá Fonsêca

## **A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Serviço Social da  
Universidade de Brasília como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel em  
Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Prof.<sup>a</sup> Dra. Michelly Ferreira Monteiro Elias  
Professor Orientador – SER/UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Andréia de Oliveira  
Examinadora Interna - SER/UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Kênia Augusta Figueiredo  
Examinadora Interna - SER/UnB

Brasília – DF, 05 de Julho de 2018.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por me dar coragem para superar minhas dificuldades e limitações.

Agradeço a minha família, em especial, a minha mãe Olga, por me dar todo o suporte e apoio necessário, nessa etapa.

Agradeço a minha irmã Jéssica, pelo grande apoio e dicas sempre úteis.

Agradeço a Jeane, por todo o estímulo, atenção e compreensão.

Agradeço a Amanda, pela sua alegria e energia, que muitas vezes me contagia.

Agradeço a minha equipe de trabalho do CRAS Samambaia expansão, que acompanhou toda a trajetória, em especial Andréia, pela possibilidade de liberação da licença, proporcionando uma maior dedicação aos estudos.

As professoras Prof.<sup>a</sup> Dra. Andréia de Oliveira e Prof.<sup>a</sup> Dra. Kênia Augusta Figueiredo, por terem aceitado o convite de participar da banca.

Agradeço aos meus professores, em especial minha orientadora, professora Michelly Ferreira Monteiro Elias, que com suas observações possibilitou uma melhoria na qualidade do meu processo de escrita deste trabalho, me auxiliando bastante nesta etapa final do curso.

## RESUMO

Este trabalho busca analisar questões referentes as condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e suas regras de funcionamento. Faz um histórico da assistência social e o surgimento da ofensiva neoliberal. Pretende também, estudar a relação entre a garantia dos direitos sociais e a exigência de condicionalidades. Averigua as contradições das condicionalidades, com argumentos favoráveis e desfavoráveis, presentes em livros e artigos científicos, também suas relações com os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF de 1988). Apresenta o contexto de criação do PBF, sua importância, seus critérios de inclusão e focalização, bem como sua importância para a população em situação de vulnerabilidade social. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com caráter qualitativo e exploratório, no primeiro semestre de 2018. Utiliza literatura específica da área, bem como dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), dentre outros. Faz uma reflexão sobre os desafios existentes para efetivação dos direitos sociais e alcance da autonomia desses beneficiários.

**Palavras-chave:** Assistência social. Programa Bolsa Família. Condicionalidades. Direitos sociais. Universalidade. Focalização. Pobreza. Ofensiva neoliberal. LOAS. SUAS. PNAS.

## **ABSTRACT**

This paper seeks to analyze issues regarding the conditionalities of the Bolsa Família Program (PBF) and its rules of operation. It does a historic of social assistance and the emergence of the neoliberal offensive. It also aims to study the relationship between the guarantee of social rights and the requirement of conditionalities. Find out the contradictions of conditionalities, with favorable and unfavorable arguments, present in books and scientific articles, as well as their relations with social rights provided in the Federal Constitution of 1988 (CF of 1988). It presents the context of creation of the PBF, its importance, its criteria of inclusion and focus, as well as its importance to a situation of social vulnerability. A qualitative and exploratory bibliographical and documentary research was carried out in the first semester of 2018. It's used the literature of the area, such as the Ministry of Social Development (MSD), among others. It reflects on the existing challenges to the realization of social rights and the attainment of the autonomy of these beneficiaries.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
Capítulo 1 - A política de assistência social no Brasil.....	11
1.1 Histórico da política de assistência social no Brasil nas décadas de 1980 e 1990: entre a perspectiva de Seguridade Social e a ofensiva neoliberal .....	11
1.1.1 As duas modalidades de assistência social.....	23
1.1.2 Focalização versus universalização.....	25
Capítulo 2 – O sistema de proteção social no Brasil no contexto dos anos de 1990 e 2000 .....	29
2.1 Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) .....	29
2.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) .....	36
2.2.1 Política Nacional de Assistência Social (PNAS).....	37
2.2.2 Funções da Assistência Social.....	40
Capítulo 3 - O Programa Bolsa Família (PBF) e as contradições das suas condicionalidades.....	46
3.1 Histórico e caracterização do Programa Bolsa Família.....	46
3.2 As contradições das condicionalidades do PBF.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	64
REFERÊNCIAS.....	66

## INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso tem como tema a assistência social e as contradições do Programa Bolsa Família (PBF) e seu principal objetivo é refletir sobre assistência social e as questões referentes as condicionalidades do PBF, analisando as regras de funcionamento do PBF. Visando também estudar a relação entre a garantia dos direitos sociais e a exigência de condicionalidades, averiguando os argumentos favoráveis e desfavoráveis às condicionalidades do PBF, presentes em produções governamentais e científicas, e suas relações com os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF de 1988).

O interesse pelo tema surgiu a partir da minha experiência de trabalho, como agente social, no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), com Cadastro Único para benefícios sociais, principalmente para o Programa Bolsa Família, desde 2010. Sendo que esta experiência me fez conhecer e refletir sobre os critérios de inclusão das famílias e a questão das condicionalidades. Surgindo então a necessidade de pensar sobre os reflexos do programa para o público-alvo e os efeitos das condicionalidades de saúde e de educação para as famílias, como também a necessidade de questionar os critérios de renda per capita exigidos para inclusão e permanência no programa.

Percebendo, a partir da minha vivência no CRAS, uma realidade bastante adversa, com uma grande quantidade de famílias, diariamente, buscando os benefícios sociais. Sendo que, essas famílias, almejam principalmente por um benefício financeiro e em segundo plano a garantia de direitos sociais.

Este trabalho está dividido em três capítulos, no primeiro capítulo será abordado sobre a construção da política de assistência social e a ofensiva neoliberal no Brasil nas décadas de 1980 e 1990. Sendo feita uma análise histórica da assistência social e implementação da política de assistência social no Brasil a partir dos anos 80. Nesse contexto tivemos o processo de transformação de uma prática assistencialista para uma política pública com garantia de direitos sociais.

Para essa mudança podemos constatar que a Constituição Federal de 1988 representa um marco fundamental, a qual teve um processo de elaboração com disputas de poder na Assembleia Constituinte e construção da Seguridade Social brasileira, sendo que neste contexto a assistência social se insere como política.



Foi realizado uma reflexão sobre o contexto político e pesquisado sobre alguns dos impactos do neoliberalismo na construção histórica da assistencial social no Brasil. Também será discutido sobre os princípios norteadores para a execução da política da assistência social e com isso é possível ver o modo que ficou constituído o sistema de proteção social brasileiro para o público alvo atendido pela assistência social.

No segundo capítulo será tratado sobre o período após a promulgação da Constituição, onde verifica-se a necessidade de elaboração de novas leis para a execução da política de assistência social e, para este fim, tivemos a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), para assim poder ser implantada a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), bem como a estruturação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

No terceiro capítulo poderá ser observado a caracterização do Programa Bolsa Família (PBF), bem como a discussão, baseada na visão de diversos autores, sobre os aspectos relativos as contradições da aplicação das condicionalidades, a princípio inerentes ao Programa, aos beneficiários. Sendo assim, verificado a necessidade de pensar sobre os reflexos do Programa para o público-alvo, como também a necessidade de questionar os critérios de renda per capita exigidos para inclusão e permanência no Programa. Podendo, a partir daí refletir sobre as potencialidades do Programa e suas limitações.

Poderemos identificar aspectos históricos relativos a construção do Programa Bolsa Família (PBF) que foi instituído, pela Lei n. 10.836 de 9 de janeiro 2004, sendo o resultado da junção de vários programas sociais anteriores. Tratando-se de um programa focalizado, pois não possui um caráter universal, exigindo da família beneficiária ter uma renda de até R\$ **178,00** \*per capita, ou seja, o programa possui um corte de renda, para que as famílias cadastradas sejam selecionadas a receber ou continuar tendo direito ao benefício. Para permanência no programa os participantes devem cumprir as condicionalidades na área de educação e saúde.

No primeiro capítulo foram utilizados autores que tratam sobre a temática da assistência social: Boschetti (1998, 2003, 2006, 2016); Silva (1995, 2007); Mestriner (2008); Mota (2008) e Sposati (2014). Também é possível as modalidades de assistência social em Boschetti (2006) e Pereira (1996). Tivemos também dentre os

---

\* Valor atualizado pelo decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018

autores observados, que tratam sobre a Universalização x Focalização: Boschetti (2006); Mota (2008); Pereira, C. e Siqueira (2010); Pereira, P. e Stein (2010) e Theodoro e Delgado (2003).

No segundo capítulo para tratar sobre a temática das legislações para a estruturação da política de assistência social foram utilizadas as legislações: LOAS, SUAS, PNAS e NOBs, e podemos observar a perspectiva das autoras: Boschetti (2006); Couto, Yazbek; Raichelis (2010); Mestriner (2008) e Pereira P. (2007a).

No terceiro capítulo na análise do PBF e das condicionalidades, foram consultadas a legislação vigente, normas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), também autores, como: Bichir,(2010); Cacciamali, Tatei e Batista (2010); Cobo (2012); Couto, Yazbek e Raichelis (2010); Kerstenetzky (2006, 2009); Medeiros, Britto e Soares (2007); Mesquita (2007); Monnerat et al. (2007); Pereira, P. (2007b); Pereira, P. e Stein (2010); Pires (2013); Silva (2007); Soares, S. , Ribas e Soares, F. (2009); Sposati (2004) e Zimmermann (2006).

Essa pesquisa foi realizada com o objetivo de analisar histórico da assistência social, bem como as contradições das condicionalidades do (PBF). Averiguando essas contradições, em produções governamentais e científicas, e suas relações com os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Sendo feita uma pesquisa bibliográfica e documental, com caráter qualitativo e exploratório, realizada no primeiro semestre de 2018. Foram utilizados literatura de Serviço social e legislações, bem como dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e dentre outros.

Sendo assim, neste estudo é possível ser encontrado o resultado de uma pesquisa de revisão bibliográfica em livros e artigos científicos. Fazendo uma análise com a visão de vários autores, sobre a assistência social, o Programa Bolsa Família (PBF) e suas condicionalidades. Este trabalho poderá despertar o interesse da comunidade acadêmica, dos assistentes sociais e profissionais que atuam na área sócio assistencial, bem como o público alvo da política e interessados nessa temática.

## **Capítulo 1 - A política de assistência social no Brasil**

Nesse primeiro capítulo será tratado sobre o panorama da assistência social nas décadas de 1980 e 1990, trazendo a correlação de forças no cenário de abertura política e elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Seguridade Social e a tentativa de construção de uma política de assistência social propriamente dita, que se afaste das práticas de caridade.

Dentro desse contexto de saída de um período ditatorial, rumo à democracia, com a elaboração de uma nova Constituição democrática, a qual exerce seu poder de lei máxima de um país, no início de um período democrático, poderemos perceber uma importante contribuição para uma sociedade com regras mais justas e para a conquista e afirmação dos direitos na busca pela cidadania.

Poderemos verificar que mesmo com todo esse poder que tem uma Constituição é necessário a regulamentação de novas leis após sua implantação, com a finalidade de executar de forma adequada o que foi determinado no texto constitucional. Também será discutido neste capítulo a influência da ofensiva neoliberal, voltada para as privatizações, sua interferência no processo de regulamentação e estruturação na política de assistência social.

### **1.1 Histórico da política de assistência social no Brasil nas décadas de 1980 e 1990: entre a perspectiva de Seguridade Social e a ofensiva neoliberal**

Ao longo dos anos no Brasil a assistência social tem evoluído juntamente com a sociedade, deixando de ser meramente uma prática caritativa, para se tornar uma política assegurada em leis, contribuindo na garantia de acesso aos direitos sociais pela população.

Segundo Mestriner (2008), a partir do final da década de 1960 a assistência social passou por um processo de descentralização com a utilização da rede privada em que o Estado não se comprometia de fato com as necessidades sociais, delegando esse papel para a iniciativa privada.

Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, as parcerias que antes eram feitas de maneira informal e que acabaram sendo formalizadas por meio de convênios, com o Conselho Nacional de Serviço social (CNSS) contribuindo na seleção dos parceiros.

Segundo Mestriner (2008), as práticas assistenciais durante todo o período da ditadura utilizaram a assistência social como uma forma de compensar a população

pelos baixos salários, miséria e a forte repressão às manifestações sociais. Levando ao desmembramento dos serviços, programas e projetos, com a segmentação das demandas sociais. Sobre esse período da ditadura militar, aponta-se:

Em todas as instituições, os benefícios, programas e projetos são elaborados com o “racionalismo técnico” um ocultamento da situação de opressão e exploração social em vigor. Na verdade, sob a aparência redistributiva, criam-se novas condições de acumulação capitalista. (MESTRINER, 2008, p. 163)

O período da ditadura militar foi uma época marcada pela pouca garantia de acesso aos direitos sociais, assim como em outros períodos autoritários de caráter repressivo pelo mundo. Na assistência social o Estado estava usando a política social na perspectiva mais para a legitimação do regime do que para a garantia do acesso a direitos sociais como podemos observar em Silva (1995, p. 38): “No regime militar, a questão social foi enfrentada pelo binômio repressão-assistência, ficando a assistência subordinada aos preceitos da Doutrina de Segurança Nacional, funcionando como mecanismo de legitimação política do regime”.

Nesse período pode-se observar a recriação de alguns programas assistenciais que foram utilizados para obtenção de apoio da população para o regime. Para Sposati (2014, p. 72) “[...] o Estado, ao recriar programas assistenciais com a intenção de obter apoio do regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores, passa a tratar a questão social através da articulação repressão-assistência.”

[...] com o estado em 1942. Organismo, este, que assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da república. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/ caridade x beneficiário/ pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternizadas.” (SPOSATI, 2014, p. 66).

Em 1966 houve uma fusão de institutos de aposentadorias e pensões, para a criação do Instituto Nacional (INPS). Em 1970, foi criado o Programa de Integração Social. Já em 1974 tivemos, a criação do Ministério da Previdência e Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em 1977 o Estado cria o Sistema Nacional da Previdência Social (Sinpas), juntamente com a Comissão Interministerial (CIC), que segundo Mestriner (2008),

acaba aproximando as relações entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Porém, isso ocorreu junto com a diminuição na qualidade dos serviços para atendimento às demandas da população e ainda segmentos como as cooperativas médicas privadas acabaram tendo lucros enormes.

Com o fim do período da ditadura militar, o país estava passando por uma imensa crise, consequência deste regime autoritário, se encontrando em recessão e desordem orçamentária do regime militar.

As dificuldades econômicas acumularam-se nos seqüentes governos autoritários. Os efeitos perversos do modelo econômico adotado, principalmente nas últimas décadas, o agravamento da interrupção dos fluxos externos de financiamento das atividades nacionais, a diminuição do ritmo de crescimento ocorrido a partir de 1974, comprimido ainda mais com a recessão de 1980, vão provocar um acúmulo de endividamentos externo e interno, elevados índices inflacionários, com um empobrecimento da população jamais visto no país. (MESTRINER, 2008, p. 184).

Para Boschetti (1998), a partir da década de 1980 iniciou-se em meio a uma crise e a elevação da dívida externa, uma tentativa de solucionar o problema do desemprego com o Estado, por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA), através de um aumento de investimento no chamado “setor informal” com o auxílio e incentivo para microempresas sociais, aumentando assim, consideravelmente o número desse tipo de empresa no país.

Para Mota (2008), a década de 1980, conhecida como a década perdida, foi um momento muito crítico para a seguridade social e foram tomadas várias ações para a solução da crise do modelo implantado pelos militares e ampliado pela dívida externa. Foram feitas mudanças no mundo do trabalho e no modo de intervenção do Estado e da Seguridade Social, principalmente nas áreas da saúde e da previdência social, com o aparecimento de movimentos sociais organizados, partidos políticos e uma nova correlação de forças com os sindicatos fortalecidos, com movimentos em defesa de uma nova Constituição. Foi nesse cenário em meio a crise da previdência, que foi discutido um atendimento mais universal nos serviços públicos na formulação do Sistema de Seguridade Social, atual da CF de 1988, destinado a garantia de direitos para a população como um todo e com avanços no campo da Proteção social.

A assistência social, nesse período, não tinha seu papel claro, sendo considerada uma subsidiária da saúde, utilizada como um complemento ao tratamento dos pacientes.

Como retaguarda da área de saúde, a assistência social desenvolve-se na linha da complementação do tratamento, com atendimentos de próteses, órteses, medicamentos suplementos alimentares; como retaguarda de outras áreas desenvolve pretenciosas propostas de formação e colocação de mão-de-obra implantação de creches, melhoria de habitação alfabetização de adultos e outros. (MESTRINER, 2008, p. 165)

Ainda nesse período que antecedeu a Constituição, na relação entre a assistência e a saúde, podemos perceber duas faces: uma é a complementação do tratamento da saúde e a outra a assistência social propriamente dita.

[...] A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência social à saúde e a assistência social. (SPOSATI, 2014, p. 61)

Por muito tempo a política de assistência social não tinha o status de política e só passou segundo Boschetti (2003), a ser considerada como política social após 1985, no Plano Nacional da Nova República. Esse plano acabou resultando na elaboração da seguridade social na Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), passando a partir daí a ser considerada pela primeira vez como direito social.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é o fato de a assistência social ter sido elevada, pela primeira vez, à qualidade de direito obrigatório, garantido legalmente pela Lei Suprema. Tal inovação abriu a possibilidade de integrá-la legal e teoricamente ao debate social e político e de superar as concepções ao mesmo tempo religiosas e/ou liberais que relegavam ao lugar das práticas filantrópicas e da benemerência. (BOSCHETTI, 2006, p. 179)

Após várias constituições do Brasil, desde a primeira, não havia preocupação em seu texto com os direitos sociais, contudo tivemos com a CF de 1988 um grande avanço para a regulamentação dos direitos sociais no Brasil. Podemos considerar ela como o marco histórico principal e essencial no contexto social, contribuindo para o

afastamento das práticas caritativas por parte do Estado e para assim pensar em uma proteção social propriamente dita.

Relativamente à proteção social, o maior avanço da constituição de 1988 é a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas da saúde, da previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial - até então existentes - e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras. (MOTA, 2008, p. 142)

Na CF de 1988, podemos perceber que a instituição da Seguridade Social composta pela política de saúde, previdência social e da política de assistência social, foi uma importante conquista de direitos pela sociedade. Segundo Silva (2007) a partir deste marco a proteção social passa ser regulamentada como política de direitos sociais, tratando os “excluídos do mercado de trabalho”, como cidadãos de direitos. Com ampliação dos direitos sociais, visando a superação da chamada “cidadania regulada”. Em relação aos trabalhadores e desempregados.

Embora se observe na Constituição de 1988 uma significativa ampliação da seguridade, com a universalização dos serviços sociais públicos e uma maior participação dos usuários na gestão do sistema, por força de intensas lutas sociais, também se observa que o preço dessa expansão, a caminho de uma provável universalização, é o de criar as condições para institucionalizar tanto a inclusão dos trabalhadores anteriormente excluídos do sistema de proteção social – os segmentos formadores do mercado informal de trabalho e os não inseridos na produção, por meio dos programas de assistência social – quanto a *expulsão* gradual dos trabalhadores assalariados, de melhor poder aquisitivo, para o mercado de serviços, como é o caso da mercantilização da saúde e da previdência privada. (MOTA, 2008, p. 143).

As conferências das políticas sociais e os grupos de trabalho serviram de base para a elaboração do Plano Nacional da Nova República, e posteriormente a estruturação da política da seguridade social no Brasil na CF de 1988. Na Assembleia Constituinte veremos um processo de reabertura política e disputa de poder para estruturação das políticas. Sendo necessário a definição de regras das políticas de assistência social, previdência social e saúde.

Nesse período de reabertura política o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) perde poder de gerenciamento da filantropia e “[...] A indicação de seus conselheiros servirá a interesses de grupos e a partir daí a honestidade e seriedade na atribuição de registros e certificados de filantropia e, conseqüentemente de subvenções, passam a ser questionáveis.” (MESTRINER, 2008, p. 184).

Nesse processo a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que tinham um grande poder político e aliados do governo, passam por um processo de investigação, onde foram detectadas diversas irregularidades nas instituições que trabalhavam com a assistência social no período do regime militar.

O que a recuperação das liberdades trará mais efetivamente será o desvelamento da “coisa pública, impregnadas no comportamento político brasileiro. Neste desvelamento, dois organismos são expostos à desmoralização, enquanto espaços privilegiados de desmandos: a LBA e o CNSS – objetos de escândalos nacionais, começarão seu processo de decadência, que justificará em pouco tempo sua extinção. (MESTRINER, 2008, p. 183)

O país dá prosseguimento ao seu processo de reabertura política e democratização. Fazendo assim necessário a elaboração de uma nova Constituição. Para a elaboração da mesma, vários grupos acabam disputando força política.

O final de 1987 e o início de 1988 marcaram o período de transição importante nos trabalhos da Assembleia constituinte. O projeto da Comissão de Sistematização foi fortemente criticado pelo presidente José Sarney, bem como pelos empresários e pelos parlamentares que os representavam. Os empresários criticavam o que eles chamavam de reforço ao estatismo e ao burocratismo estatal em detrimento do “pluralismo” econômico. Na prática, eles tinham receio de que se reduzisse a presença do setor privado na área social, sobretudo na saúde e na educação, e de que diminuísse a transferência de recursos públicos ao setor privado. (BOSCHETTI, 2006, p. 168)

Na Assembleia Constituinte para elaboração da CF de 1988 os parlamentares mais conservadores se juntaram num bloco que foi denominado de “Centrão”, com o objetivo de modificar as propostas, tentando alterar o capítulo da ordem social, juntamente com a seguridade social.

As modificações apresentadas por essa emenda não tocavam a estrutura da seguridade social como o conjunto das políticas de saúde, previdência e assistência, mas alteravam aspectos a fim de tornar o



sistema menos universal e de garantir uma participação mais intensa do setor privado nas áreas de saúde e previdência social. Tratava-se, efetivamente, de sustentar um Estado mínimo. (BOSCHETTI, 2006, p. 170)

Segundo Boschetti (2006), essas modificações do bloco “Centrão” tentaram retirar a garantia de universalidade na seguridade social de forma mais ampla e a uniformidade de benefícios entre a área urbana e Rural, também tentaram retirar a participação dos trabalhadores na tomada de decisão a partir dos conselhos.

Segundo Boschetti (2006), na área da saúde a proposta de emenda tentou mudar principalmente a relação entre setor público e privado mudando o papel do estado de produtor e responsável pela saúde para gerente de financiamento dos recursos públicos para entidades privadas. Esse projeto veio na tentativa de modificar as mudanças que sustentavam o movimento sanitário com uma saúde pública estatal e universal, com a diminuição da importância do Sistema Único de Saúde. Na proposta possui um acordo para a disponibilidade do serviço de saúde, por meio da iniciativa privada, com direito ao retorno financeiro do que foi investido pelo setor privado.

Segundo Boschetti (2006), em relação à assistência social houve a tentativa de três mudanças, sendo que a primeira mudança é referente à inclusão da assistência social para quem dela necessitar, podendo ser interpretado que a assistência social deve ser somente para quem está em pobreza absoluta. A segunda em relação a abrangência definindo 70 anos ao invés de 65 para recebimento de um salário mínimo e tentando desvincular esse valor do salário mínimo possibilitando que fosse um valor inferior. A terceira mudança buscava retirar do texto a descentralização das decisões. Essa proposta de emenda foi uma tentativa de manter somente as instituições nacionais, favorecendo o clientelismo, sem qualquer mecanismo de controle e de fiscalização, pela sociedade, dos recursos e das ações desenvolvidas pelas entidades.

Após todos os debates e disputas de poder político, na Assembleia Constituinte, podemos verificar que as conquistas em relação a seguridade social, foram mantidas. Essa proposta de emenda do Centrão não foi aprovada.

Em relação aos princípios gerais da seguridade social, o texto final recuperou praticamente todos dos preceitos suprimidos pelo projeto do Centrão: integralização das três áreas, universalidade da cobertura, uniformização e equivalência dos benefícios entre os trabalhadores urbanos e rurais, caráter democrático da gestão e

equidade e diversificação das fontes de financiamento com a inclusão da contribuição patronal sobre o faturamento e o lucro. (BOSCHETTI, 2006, p. 174).

Porém em relação à política de saúde, houve uma mescla do projeto inicial, advindo das Conferências de Saúde, com as propostas do projeto do Centrão.

As seções referentes à saúde e à previdência misturaram os dois projetos, revelando o caráter mais conflituoso dos debates. Como havia sido estabelecido no projeto da Comissão de Sistematização, a saúde manteve seu caráter universal, público e descentralizado por meio da implantação do SUS, mas teve que ceder quantos a participação do setor privado no oferecimento de seus serviços, de forma complementar. A previdência manteve o estrito caráter contributivo do projeto do Centrão, e a contribuição tornou-se obrigatória para todos aqueles que exerciam atividade profissional e facultativa para aqueles que não a exerciam, mas que desejavam participar do sistema. (BOSCHETTI, 2006, p. 175).

Em meio a esse conflito entre a ofensiva de esquerda, baseada na luta dos movimentos sociais e na reforma sanitária, contra a ofensiva neoliberal conservadora, representada por meio do projeto Centrão foi promulgada a Constituição de 1988.

Dos embates entre essas posições políticas divergentes e mesmo contraditórias e das negociações presentes nesses confrontos nasceu a Constituição atual, que, pela primeira vez, estabeleceu um sistema de seguridade social. A versão final promulgada de 05 de outubro de 1988, mesmo tendo que absorver as proposições do grupo conservador, conseguiu guardar parte das reivindicações dos trabalhadores e da população, sobretudo no tocante à seguridade social. Ela não é nem uma Constituição de esquerda, nem uma Constituição socialista, como afirmou o deputado do Partido dos Trabalhadores. Mas é uma Constituição que avançou muito na garantia de direitos sociais aos cidadãos brasileiros, como revela o significado dos princípios aprovados. (BOSCHETTI, 2006, p. 176).

Segundo Boschetti (2006), uma inovação da seguridade social na CF de 1988, foi o afastamento das práticas caritativas pois a assistência social foi reconhecida como direito. Uma outra inovação foi a definição melhor da assistência social, com a diferenciação da atuação dela do campo da previdência. Por meio de uma definição mais precisa, clareando seus campos de atuação, pois a associação entre as três políticas já existia no antigo SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social). Com uma delimitação das categorias e objeto da proteção social, para haver

uma possibilidade da distinção na articulação entre assistência social e previdência social e como regulação das três políticas para operacionalização do sistema.

Na CF de 88, a Seguridade Social está dentro da Ordem Social em que o Art. 193 diz: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.” Assim, mesmo após todo o avanço da Constituição, o primado do trabalho continua em vigor.

No Artigo 194 da CF de 1988 a política da assistência social se insere na seguridade social e temos a estruturação da política de Seguridade Social com os objetivos norteadores das políticas de saúde, assistência social e previdência.

Segundo Boschetti (2006), no artigo 203 da Constituição, apesar de estar definido que é para quem dela necessitar existe a delimitação das funções da assistência social, sendo ela direcionada para a maternidade, crianças e idosos, adolescentes e inválidos, ou seja, os benefícios da assistência social foram definidos para as pessoas que não têm condições de trabalhar e não para as pessoas que são pobres.

Segundo Boschetti (2006), o presidente eleito Collor tinha uma concepção que a assistência social deveria atuar pontualmente, somente em casos eventuais, com uma atuação muito restrita, demonstrando assim sua perspectiva totalmente liberal. Com o interesse de manter a indeterminação da assistência social utilizando seus recursos para fins puramente eleitorais.

“Com um discurso que misturava neoliberalismo, social-democracia e reformismo modernizante, com tons populista que denominava de liberalismo social, passa a privilegiar a configuração de um Estado mínimo, meramente subsidiário no plano econômico.” (MESTRINER, 2008, p. 199)

Nesse governo a LBA (Legião Brasileira de Assistência) foi assumida integralmente pela primeira dama, política e administrativamente, com transferência indevida de recursos.

[...] no governo Collor a primeira dama assumiu, de fato, tanto a direção política quanto a direção administrativa da instituição. Ela deixou como marca de sua gestão a corrupção, cujo caso mais conhecido foi a transferência de recursos da LBA a uma associação filantrópica fictícia dirigida por membros de sua família em Canapi (AL). (BOSCHETTI, 2006, p. 214)

Segundo Boschetti (2006), nessa gestão da LBA a assistência social segue por dois caminhos de atuação, se aproximando muito da caridade privada, diferentemente do preconizado pela CF de 1988. No primeiro caminho, acabou assumindo uma postura filantrópica, com grandes campanhas de arrecadação de doações, que não eram reveladas, nem a quantidade de recursos recebidos e nem suas fontes. O segundo caminho sob pretexto da aplicação da descentralização e participação popular a LBA, delega a execução de programas e serviços para associações da comunidade ou filantrópicas. Tentando reforçar a filantropia e não reconhecendo a assistência social como política pública.

Mesmo com todo o processo de conquista para a Seguridade Social pela CF de 1988, é difícil garantir esses direitos na prática, com a preparação das Leis para serem executados os princípios da Constituição.

[...] apesar de se constituir na pedra fundamental para a conquista de um modelo de Estado de direito social - na Seguridade Social, como sistema amplo e universal de proteção social -, a Constituição de 1988, dadas as negociações e consensos pactuados para a sua aprovação, vai assumir racionalidade difícil operacionalização demandando complexo processo de elaboração das leis ordinárias em cada área. (MESTRINER, 2008, p. 190)

Nessa perspectiva, segundo Boschetti (2006), em setembro de 1990 a primeira Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que estava prevista na CF de 1988 teve seu projeto de lei vetado integralmente pelo presidente da república, após ter sido aprovado pelo Congresso Nacional, deixando assim, um vácuo na aplicação da política de assistência social, sendo então obrigação do governo da época a elaboração de um novo projeto de lei para substituir o que havia sido vetado.

Exercendo uma prerrogativa prevista em lei, Collor vetou na totalidade o Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social em 17 de setembro de 1990. Na prática, ele reduziu a zero todo o processo de elaboração desse primeiro projeto, desconsiderando o trabalho de quase dois anos de legisladores, com todos os encontros e negociações ocorridas em um espaço de debate plural e democrático. (BOSCHETTI, 2006, p. 210)

Contudo, ainda segundo a autora, não houve nenhuma grande manifestação, para regulamentação da política após o veto presidencial, pois a população não estava organizada para esse fim. Muito pelo contrário, o público alvo dessa política desconhecia o direito previsto constitucionalmente, pois ainda estava em vigor a ideia

que a assistência social era somente uma prática assistencial que deveria ser executada de maneira caritativa estando longe para a sociedade ser considerada como um direito social público, que poderia ser requerido mediante manifestações. Existiam também, os interesses das instituições que prestavam os serviços assistenciais para o governo que desejava a manutenção do clientelismo e das estruturas já existentes.

Dentro desse contexto estratégico de abertura e delegação de competências, por parte do Estado, para rede privada numa tentativa de suprir as necessidades do capital, acaba por haver um amplo processo de precarização e privatização dos direitos sociais conquistados com a Constituição de 1988.

Esse processo foi denominado de ofensiva neoliberal, que foi uma resposta internacional à crise da economia capitalista e se estabeleceu no Brasil a partir do início dos anos de 1990.

[...] a ofensiva neoliberal da burguesia, no leito do desenvolvimento progressivo de uma estratégia econômica não interrompida com o fim da ditadura, é inegável a emergência de uma nova estratégia política das classes dominantes: conquistar hegemonia, isto é, obter o consentimento ativo da maioria da população em torno do seu projeto específico de sociedade, o que lhes permite ser não apenas classe dominante, mas também classe dirigente. (MOTA, 2008, p. 114)

Nessa ofensiva neoliberal pode-se verificar a existência de uma necessidade de atingir um patamar máximo de exploração da força de trabalho, privatizações de setores estratégicos da economia e das políticas sociais. Sendo que o Estado deveria manter a regulação apenas dos mínimos sociais para os segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora.

[...] a burguesia industrial e financeira, para além da sua classe dominante, quer tornar-se classe dirigente, obtendo o consentimento ativo de seguimentos das classes subalternas em torno do núcleo mais duro do seu projeto: o Estado Mínimo, subordinado ao mercado máximo. (MOTA, 2008, p. 115)

Ainda se tratando desse projeto de sociedade neoliberal, pode-se verificar muito mais que um livre comércio, tendo na sua essência a diminuição de acesso aos direitos sociais.

[...] o núcleo mais inflexível do projeto neoliberal no Brasil, dadas as limitações objetivas da base econômica, certamente não seria o do crescimento indeterminado do livre mercado, sem a intermediação do Estado, mas o *desmonte dos mecanismos de regulação da produção social e a regressão na esfera dos direitos sociais*. Em consequência, os poucos mecanismos de controles vigentes no Brasil e as conquistas sociais estabelecidas na Constituição de 1988 são objeto de acirrada crítica por parte do grande capital. (MOTA, 2008, p. 115)

Podemos constatar também, que os direitos sociais são alvo da ofensiva neoliberal, com alegações que esses direitos acabam comprometendo uma parte considerável do orçamento público na contramão do desenvolvimento.

Desde a década de 1970 direitos sociais como aposentadoria, pensões e saúde são acusados de serem os “vilões” que impedem a superação da crise estrutural do capital, sob a acusação neoliberal de absorverem parte importante do fundo público, de onerarem as empresas e impedirem o desenvolvimento. (BOSCHETTI, 2016, p. 122)

Após a saída de Collor da presidência, ainda temos a ofensiva neoliberal atuante. Segundo Mestriner (2008), no governo Itamar Franco é possível observar a pressão do neoliberalismo na administração pública com a diminuição de repasse de recursos e uma forte tendência de privatização, afetando principalmente as áreas de saúde, educação, habitação e assistência social.

As políticas sociais atrofiam-se, desmoralizando-se numa incapacidade total de auto-renovação, apesar de as propostas constitucionais terem seu detalhamento aprovado em leis orgânicas. As instituições e serviços se encolhem e deterioram, não conseguindo revidar as teses do Estado mínimo e de privatização. (MESTRINER, 2008, p. 213)

Como o objetivo da ofensiva neoliberal é diminuir a atuação do Estado e este acaba perdendo fonte de recursos para a terceirização. Tendo dificuldade para desempenhar seu papel na política de assistência social e demais políticas públicas no Brasil.

Um dos impactos mais arrasadores do processo neoliberal incide sobre o Estado que, tendo diminuído sua capacidade de investimento e intervenção, vê-se neutralizado como instrumento de intervenção de políticas públicas sociais, e tem esvaziado seu papel. No Brasil, como em todos os países (em alguns mais que outros), o estado vem perdendo poder, recursos e funções. (MESTRINER, 2008, p. 24)

A política de assistência social tem que se relacionar com o ambiente neoliberal instalado. Acaba tendo que se adaptar as ideias neoliberais, porém por muitas vezes se mostra contrário a esse ambiente, por meio de organismos sociais de manifestação.

Nestes anos em que se aprofundaram desigualdades e exclusões, a análise do desempenho concreto da assistência social como política de seguridade aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal. Movimento que não se faz sem resistências, encontradas, sobretudo na articulação permanente em fóruns de assistência social em todo o país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal. (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 37)

Como podemos perceber, mesmo após todas as conquistas advindas da CF de 1988 e toda sua preocupação para com os direitos sociais, temos ainda um confronto de duas práticas antagônicas de assistência social. Agora vamos verificar essa disputa que divide as práticas da assistência social.

### **1.1.1 As duas modalidades de assistência social**

Segundo Pereira (1996), existem duas modalidades na prática da assistência social, bem distintas e antagônicas. Sendo estas formas de execução da proteção social brasileira, por parte do Estado, que servem para compreender o funcionamento das atividades executadas na assistência social. Sendo que a primeira modalidade é a *stricto sensu*, que possui uma forma de pensamento da atuação mais limitada, perdendo até mesmo o seu caráter de direito social. Porém a segunda modalidade é a denominada *lato sensu* possui um caráter mais transformador da realidade da sociedade trabalhando com uma perspectiva de redução das desigualdades sociais na sua essência.

Vamos primeiramente nos aprofundar sobre a modalidade *stricto sensu*, expressão vinda do latim que denota um sentido restrito, tal qual são as práticas advindas desse modo de condução da política pública, tanto na gestão, quanto na execução das atividades da assistência social e no sistema de proteção social, por parte do Estado. Segundo a autora as políticas baseadas nesses princípios são ineficientes e são chamadas de assistencialistas, as quais tratam atender as demandas sociais de forma emergencial, não levando em consideração as reais

necessidades sociais e ignoram a garantia de direitos sociais. Sendo que, em sua atuação não levam em consideração o princípio da equidade. No primeiro aparecimento de uma crise financeira, a assistência social perde o caráter prioritário, sendo descartada muitas vezes por completo. Inserida dentro do complexo contexto de conflitos de interesses econômicos e financeiros, transformam as políticas “pelos direitos sociais”.

Para a autora existe uma segunda modalidade que contraria as limitações de atuação da modalidade *stricto sensu*. Sendo que, essa outra modalidade também é conhecida por uma expressão advinda do latim, que se nomeia como *lato sensu*, possui um significado de um sentido realmente mais amplo, pois nessa modalidade a assistência social passa a ser tratada realmente como direito, se afastando de práticas meramente assistencialistas.

Segundo Pereira (1996), o modelo *lato sensu* é uma forma de pensar mais ampla, levando em consideração que a assistência social está inserida no modo de produção capitalista, sendo que todos estão incluídos no sistema, até mesmo os considerados pobres, pois estão produzindo de alguma maneira, seja como consumidores do Estado ou de uma outra forma na sociedade do capital. Essa modalidade segue o princípio da universalidade, sendo assim possível para uma real inclusão dos pobres, distanciando-se do processo de geração de camadas da elite, freando assim o processo de criação de classes dominantes que permeia essas políticas, indo em busca de uma sociedade mais justa, transformando e aprimorando assim, a realidade da Proteção Social. Não se limitando apenas em satisfazer necessidades básicas de sobrevivência humana.

Ao longo da história podemos verificar essas forças atuando na elaboração da Constituição.

[...] as forças de oposição à criação da Seguridade Social, já reveladas durante a Assembleia Constituinte, agiram de forma ainda mais contundente para evitar a reestruturação e aplicação. A assistência social, o pilar menos sólido desse sistema, foi a política que mais enfrentou dificuldades para ser regulamentada. (BOSCHETTI, 2006).

Além das modalidades é necessário analisar os princípios da focalização e universalização para o acesso aos serviços da política de assistência social.



A reivindicação de direitos sociais universais, bem como a ampliação deles a partir da Constituição de 1988 podem ser entendidas como resultado da existência de uma contradição entre a aquisição recente dos direitos políticos e a situação de desigualdade econômico-social dos cidadãos. (BOSCHETTI, 2006, p. 263)

### **1.1.2 Focalização versus universalização**

Na política da assistência social brasileira são utilizados o princípio da focalização como critério na etapa da seleção para se tornar elegível no sistema de proteção social e nos programas sociais governamentais, porém este não é a única maneira possível de elegibilidade. Pois como vimos na corrente de pensamento *lato sensu* a sociedade é analisada sob um olhar mais amplo, voltado realmente para a transformação social.

No artigo 194 da CF de 1988 que estrutura a política de Seguridade Social, temos com um dos princípios norteadores: a “universalidade da cobertura e do atendimento”. Mesmo após toda a inovação no tocante aos direitos sociais a seguridade social ainda está muito ligada ao trabalho para a assistência social, tendo que para ser beneficiário da assistência por muitas vezes a comprovação de incapacidade para o mundo do trabalho.

A universalidade da cobertura significa que a saúde é um direito de cidadania, igual para todos; a assistência social, por sua vez, é um direito condicionado a uma situação de necessidade e, no caso dos benefícios monetários, também a incapacidade para o trabalho; já em relação à previdência, a condição de cidadão não assegura o direito, pois este é vinculado a uma contribuição direta previa. Por outro lado, esse não é um direito derivado diretamente do exercício do trabalho, visto que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, qualquer pessoa pôde contribuir e ter direitos aos benefícios, mesmo que não exercesse nenhuma atividade profissional. (BOSCHETTI, 2006, p. 176)

Podemos verificar uma contradição desde a Assembleia Constituinte na aplicação do princípio da universalidade, que devido a disputas de poder político, mesmo com as três políticas baseadas pelos mesmos princípios, não temos a universalidade no atendimento à população no âmbito de toda a Seguridade Social. A política da saúde foi a única política que teve o poder político para efetivar esse princípio, na assistência social e previdência social não verificamos a perspectiva de aplicação e execução das leis guiadas pelo princípio da universalidade. No âmbito da assistência social pode ser observado uma notória aplicação do conceito

da focalização das políticas públicas e para a previdência temos a necessidade de contribuição.

A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético contraditório, que se dá a estruturação de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais. (MOTA, 2008, p. 122)

Para Pereira e Siqueira (2010), uma das consequências da ideologia neoliberal, que pode ser percebida até os dias atuais na política de assistência social brasileira é o processo de focalização das políticas sociais, o qual traz algumas consequências como um processo de naturalização da pobreza. Sendo que para o neoliberalismo existe uma ideia de que o mercado poderia se regular automaticamente, levando homens e mulheres, a conquista de uma ordem social justa. Porém, para a autora essa ideia é falsa, pois é possível perceber uma responsabilização das próprias pessoas, que são as vítimas do processo de desigualdade social. Pois mesmo se o beneficiário continuar em situação de pobreza, pode perder direito ao benefício, pelo motivo simples de ter ingressado em um trabalho formal.

Um grande desafio apontado por Pereira e Siqueira (2010) é a elaboração de uma estratégia efetiva para redistribuição de riquezas, por parte do Estado para atender as necessidades sociais, contrária à focalização e racionalização dos gastos públicos. Essa estratégia deve se guiar pelo princípio da universalidade e ser baseada também na equidade a fim de atender a todos em situação de pobreza.

Ainda segundo Pereira e Siqueira (2010), o conceito de equidade deve ser um conceito orientador das políticas públicas progressistas e guiar conforme os preceitos de Marx. Onde o direito igual, aplicado a homens desiguais numa sociedade de classes remete a uma violação da igualdade e da justiça pelo fato dos homens não serem idênticos. Se contraponto a vertente da focalização utilizada atualmente no enfrentamento da pobreza, a qual é guiada pelo pensamento neoliberal, que acreditam que esse tipo de política atua de forma racional, atuando diretamente focada no problema a ser enfrentado. Porém a focalização não leva em consideração muitos aspectos de exclusão que as famílias sofrem em todo esse processo neoliberal capitalista.

A proteção social na América Latina, segundo Pereira e Stein (2010), apesar de ter sido afetada a partir dos anos 1970, por discursos neoliberais, teve no seu início uma busca por um caráter universal. Foi a partir da (CF) de 1988, contrariando a estes princípios, foi possível a implantação do sistema gratuito baseado no princípio da universalização do direito ao acesso à de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), como também no sistema educacional público brasileiro, como previsto no ECA e a atualmente implantado no ensino fundamental e médio.

Segundo Pereira e Stein (2010), a universalização e focalização são princípios incompatíveis entre si, pois acabou se tornando somente focalização na pobreza, contrária a universalidade. Sendo que a partir da década de 1970 se sobrepôs a ideia de universalidade, atuando somente como um compensador de dívidas sociais, impulsionada pelas ideias neoliberais da época.

Pereira e Siqueira (2010), são contrários ao princípio da focalização, como critério para a concessão de benefícios sociais e nas políticas de transferência de renda. Pois não consideram este critério a melhor opção para o enfrentamento da pobreza na América Latina, visto que a maior parte da população vive em situação de pobreza.

Segundo Theodoro e Delgado (2003), as políticas focalizadas não contribuem para a redução da desigualdade social e não consideram ser um papel exclusivo da política social uma verdadeira transformação social e a redução efetiva da pobreza. Pois extrapola o papel da política social, necessitando de um novo projeto de país, como uma nova estrutura tributária, uma Reforma Agrária mais efetiva e um novo pacto previdenciário.

Pereira (2007b), não concorda com os mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas, sendo para ela inaceitável a ideia de condicionalidades ou contrapartidas. Esse processo ao invés de ser um mecanismo de inclusão, possui um caráter contrário ao seu objetivo principal, pois acaba excluindo do PBF, beneficiários que ainda são público alvo da política.

Segundo a autora, as políticas baseadas nesses princípios são ineficientes e são chamadas de assistencialistas, possui um sentido limitado, perdendo até mesmo o seu caráter de direito social, as quais tratam de atender as demandas sociais de forma emergencial, não levando em consideração as reais necessidades sociais e ignoram a garantia de direitos sociais, sem a possibilitar avanços frente ao princípio da equidade.

Para Pereira (2007b) esse tipo de prática se limita a atender os problemas de forma individualista, para aquelas pessoas sem recursos e privada do acesso a direitos. É apenas distributiva, não tendo a missão de reduzir as desigualdades. Dando apenas mais algum tempo para as pessoas permanecerem vivas, se preocupando em atuar de forma fraca nos prejuízos causados pela ausência de acesso a serviços e direitos. Executando a política da assistência social de uma forma amadora e incerta, para um público delimitado e sem especificar o atendimento.

[...] os programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais é uma estratégia muito útil ao capitalismo a baixo custo em contexto de crise estrutural. (BOSCHETTI, 2016, p. 165)

Após a CF de 1988 necessitamos que se cumpra as determinações estabelecida por ela com a criação e modificação de leis, pois “[...] a norma de por si não garante mudança de fato, nem a intenção governamental (sem força política) basta para tanto. As questões de poder interpostas e as tendências neoliberais que começam a se introduzir no país abalaram sensivelmente a implantação da proposta.” (MESTRINER, 2008, p. 183).

Vamos verificar no capítulo 2, como ficou operacionalizado a implantação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e como funciona o Sistema de Proteção Social brasileiro atual e seus níveis de proteção, advindos do processo de garantias sociais por parte do Estado.

## **Capítulo 2 – O sistema de proteção social no Brasil no contexto dos anos de 1990 e 2000**

Neste segundo capítulo será tratado sobre a efetivação dos direitos sociais previstos pela Constituição, para que isso ocorra, é necessário um conjunto de leis, com o intuito de padronizar e estruturar a oferta de serviços à população. A primeira dessas leis é a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que teve uma demora para ser aprovada. Com ela foi possível termos a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), seguido pelas Normas Operacionais Básicas.

### **2.1 Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**

A ofensiva neoliberal pode ser observada a partir da década de 1990, com o mercado financeiro conectado pela globalização e a crise instaurada advinda da década de 1980, juntamente com o processo de recente abertura política da época. Naquele contexto político de recente promulgação da Constituição de 1988, havia o desafio de se implementar as conquistas sociais do texto constitucional.

Porém, esse processo de efetivação das políticas sociais e da política de assistência social enfrentou uma conjuntura política bastante adversa, pois o governo do poder executivo eleito, não implementou as leis aprovadas pelo poder legislativo. Exemplo disso foi a tentativa de manter a assistência social como prática assistencialista, administrada integralmente pela primeira dama no governo do Presidente Collor, que atuou com o intuito de afastar a noção da assistência social como um direito adquirido e determinado pela Constituição Federal.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), o início da construção da Seguridade Social brasileira se situa em meio a uma pressão advinda do consenso de Washington, onde estavam presentes Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais acabaram por se tornar fomentadores de crédito dos países periféricos. Em contrapartida, determinaram as estratégias para enfrentamento da crise e com redução da autonomia e forte ajuste fiscal, mundialização e financeirização do capital, reduzindo assim, a intervenção feita pelo Estado em relação às políticas sociais, contribuindo para a consolidação do modelo neoliberal.

[...]se por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a

questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado Brasileiro na contraditória dinâmica e impacto nas políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social. (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 34)

Para a consolidação das conquistas estabelecidas pela Constituição direcionada a Seguridade Social, é fundamental a implantação de Leis Orgânicas das áreas da saúde, previdência e assistência social. Na área da assistência social foi necessário todo um processo para a implantação da referida lei, com o objetivo de que a assistência social fosse considerada de fato como uma política pública de Estado, buscando superar com isso o clientelismo e as práticas caritativas.

A previdência e a saúde obtêm espaços e reordenamento dentro da esfera estatal, e principalmente a assistência social será legitimada como estratégia de enfrentamento à pobreza, conquistando espaço oficial e condições para a implementação de uma política. E alcançará, no processo de elaboração de sua lei orgânica, consistência teórica para superação do seu perfil de assistencialista e conquista de status de política pública. (MESTRINER, 2008, p. 183)

Com a finalidade de superar esse caráter assistencial, tivemos a regulamentação da política de assistência social, através da LOAS, para a partir dela a assistência social se implementar como política pública regulamentada. O que contribuiu para a estruturação do sistema de proteção social brasileiro.

Assim, foi sob essa prerrogativa constitucional que pode ser observado a elaboração e a promulgação da LOAS em 1993. Essa nova LOAS, só foi possível após a saída do Presidente Collor do poder. Naquele contexto político:

Os dirigentes das instituições assistenciais governamentais tinham interesse político específico em manter as estruturas existentes, as quais eram utilizadas para práticas clientelistas. A representação política cedeu às decisões presidenciais, e os parlamentares só analisaram e votaram o veto do presidente após sua destituição. (BOSCHETTI, 2006, p. 221)

Segundo Pereira (2007a), tivemos essa demora de cinco anos, a partir da Constituição, para a implantação da LOAS por temos um cenário político muito adverso com o Estado não conseguindo conciliar os ajustes na economia e os investimentos sociais necessários. Essas adversidades conseguiam legitimação no

discurso neoliberal, socorrendo os pobres como dever moral e não como reconhecimento de garantia de direitos.

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engrenados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos. (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 34)

Para a aplicação do que passou a estar previsto nos artigos 203 e 204 para a assistência social na CF de 1988, tivemos finalmente então a aprovação da LOAS em dezembro de 1993 pela lei 8.742, tendo sido essencial para a regulamentação da política da assistência social e do Sistema de Proteção Social no Brasil. Com isso, a assistência social conquistou uma segurança jurídica notória. Conforme Pereira (2007a):

[...]a assistência social deu, em verdade, um salto de qualidade. Não só saiu do crônico estágio de alternativa de direito, ou da abominável condição de anti-direito, mas revolucionou o pensamento *juspolítico* (jurídico e político). Exigiu também redefinições legais, teóricas e filosóficas, que lhe conferiram um paradigma próprio, antes inexistente, e contribuíram para a ampliação do catálogo de direitos no País. (PEREIRA, 2007a, p. 65)

Segundo Mestriner (2008), com a regulamentação da LOAS, tivemos o reconhecimento da assistência social como política pública de seguridade, com um sistema de gestão participativa e com descentralização. Além da instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

Da mesma forma que a Lei Orgânica de Assistência Social demandou para sua aprovação um longo e árduo movimento de lutas, mobilizado por diferentes agentes e organizações sociais, também a efetivação do CNAS exigiu um complexo processo de negociações e estabelecimento de consensos.” (MESTRINER, 2008, p. 219)

Segundo Pereira (2007a), a partir da LOAS a assistência social não deveria funcionar isoladamente das outras políticas e com a estigmatização dos seus usuários, não atuando somente na focalização na pobreza extrema, pois os serviços

oferecidos apenas para esse público não são de boa qualidade e acabam prendendo eles nessa situação precária.

Segundo Pereira (2007a), a partir da concepção da LOAS, para haver a concretização de direitos anteriormente negados para uma parte considerável da sociedade é necessário a atuação de uma assistência social mais efetiva, agindo em conjunto com as demais políticas. Para a autora a assistência social deve ser a:

[...] política pública que, associada às demais políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população. Como tal, ela passou a ter complexidade que requer conhecimento próprio, gestão qualificada e ação competente. (PEREIRA, 2007a, p. 66)

Segundo Pereira (2007a), a realização das ações da política de assistência social é de competência e primazia do Estado, sendo controlada e avaliada pela sociedade. O Estado tem a obrigação de oferecer bens e serviços públicos, reprimindo o desrespeito à legislação, abusos de poder e removendo os entraves para a cidadania coletiva. Essa primazia do Estado remete a um Estado social de direito com justiça e liberdade, como frutos de luta pela democracia, com a prestação de serviços e não um Estado liberal para o mercado e não preocupado com as causas sociais.

A LOAS trata da assistência social e seu caráter não contributivo na perspectiva da proteção social, da vigilância socioassistencial e da defesa de direito, sendo guiada pelos princípios previstos no Art. 4º. Sendo esses cinco princípios os que seguem na contramão do processo neoliberal, uma vez que tem no primeiro princípio a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”.

No segundo princípio “Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;”, podemos notar que aqui não há a presença de critérios como focalização e seletividade observados na política de assistência social, quando esta é implementada na realidade.

[...] a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado ao qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população. Inovou



também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesse e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia. (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 34)

No terceiro princípio temos o “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;”. Pode-se perceber neste princípio, a atenção no momento do atendimento às demandas da população, trabalhando para que o público atendido possa exercer sua autonomia, sem situações de constrangimento.

No quarto princípio temos a “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;”. Demonstrando assim a preocupação com a população que reside em áreas isoladas com difícil acessibilidade, trabalhadores do campo que estão marginalizados dos direitos sociais básicos e precariedade dos serviços do Estado como saúde e educação, energia elétrica, dificuldade de transporte, dentre diversas formas de exclusão social.

No quinto e último princípio temos a “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”, sendo importante para a população isolada geograficamente, como também para pessoas que moram nos centros urbanos que não têm a possibilidade de procurar legislações em relação aos seus direitos e nem frequentam unidades como os Centros de Referência Social (CRAS), sendo que esta divulgação pode ser pelos meios de comunicação atuais, rádio, televisão e internet redes sociais.

Além dos princípios, uma importante inovação trazida pela LOAS, em seu décimo oitavo artigo é a previsão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com a competência para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprová-la. Sendo que, a PNAS foi primeiramente aprovada em 1998 e operacionalizada pela Norma Operacional Básica NOB de 1998 e finalmente atualizada pela PNAS de 2004 e pela Norma Operacional Básica NOB/SUAS em 2005 e atualizada em 2012.

A NOB/SUAS é fundada em pacto entre os entes federativos que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de

assistência social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura ainda, a primazia e precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo. (BRASIL, 2005b, p.13)

Uma outra conquista importante são os benefícios de caráter continuado e os eventuais. O artigo 20 da LOAS traz o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para os considerados incapazes de se manter (idosos a partir de 70 anos\* e deficientes). “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.” (LOAS, art. 20, parágrafo III).

[...] a obrigação de trabalhar como critério de acesso à previdência se somou a uma outra categorização, que era obrigação de, para possuir direito aos benefícios assistenciais de transferência de renda, ter sérias razões que justificassem o não-trabalho. Assim a LOAS é exemplar na aplicação da dupla categorização. Às pessoas “invalidas” em razão da idade ou de algum tipo de deficiência, o direito à sobrevivência é garantido, ainda que da forma mais restritiva possível. É preciso que a invalidez ou a idade tornem impossível o exercício de uma atividade profissional para que a coletividade nacional, em nome da solidariedade, se sinta obrigada a proteger as pessoas em condição de pobreza. (BOSCHETTI, 2006, p. 270)

Os benefícios eventuais são previstos no artigo 22 da LOAS e visam o pagamento em caráter de auxílios nas eventualidades das famílias, por motivo de nascimento, falecimento de algum membro, vulnerabilidade temporária e nos casos de calamidade pública.

Outro exemplo dos benefícios previstos na LOAS são os do artigo 24 em que constam os programas sociais que não são de caráter continuado, com local de abrangência e tempo de duração determinados, tendo como objetivo “qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”, sendo muito utilizados pelos governantes e que tem seu período de duração restrito enquanto determinado político ou partido estiver no poder. Segundo Pereira (1996) na modalidade de assistência social *stricto sensu*, os problemas referentes aos programas e projetos,

---

\* Essa idade foi se reduzindo progressivamente até permanecer nos 65 anos, pelo Estatuto do idoso.

são pelo fato de não possuírem um caráter continuado, podendo ser abandonado por parte do Estado ao primeiro sinal de crise.

Também destacamos os projetos que são definidos pelos artigos 25 e 26 da LOAS, pois de acordo com a PNAS/2004 esses projetos são integrantes da proteção social básica, podendo também atender a proteção social especial. Eles são utilizados como forma de efetivação de direitos sociais, com investimentos na sociedade e a articulação com as demais políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida da comunidade atendida.

Houve uma importante alteração na LOAS, que veio no sentido de ratificar direitos já conquistados. Essa mudança foi dada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, incluindo dentre outras alterações no artigo sexto que “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”.

Seguindo a evolução normativa da política, destaca-se a relevância da promulgação da Lei 12.435 de 2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional. Também introduziu novos dispositivos relacionados ao Benefício de Prestação Continuada — BPC e financiamento do sistema. (QUINONERO, et al., 2013, p.48).

A implementação da LOAS foi um importante passo no processo de conquista para a assistência social no Brasil, conseguindo a partir dela a aplicação do texto da Constituição Federal de 1988. Trazendo assim, uma maior segurança jurídica e contribuindo para o afastamento das práticas caritativas, que eram dominantes na época.

Foram destacados os cinco princípios da LOAS, devido a sua grande importância, pois estes passaram a reger as ações da assistência social brasileira, como também foram adotados pela PNAS de 2004. Foi dado também destaque aos benefícios, serviços e projetos, pois os mesmos têm impacto direto nas ações da assistência social e no atendimento às demandas sociais da população.

Será discutido agora sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que teve como objetivos estruturar e operacionalizar a assistência social no Brasil, buscando a garantia de direitos sociais à população, seguindo os princípios da LOAS.

## 2.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Somente a partir de 2004 foi possível ser verificado uma conquista para a assistência social no Brasil em que houve a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi uma necessidade apontada pelas Conferências de assistência social e instaurado a partir da elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004.

Na qualidade de política pública, a Assistência Social ocupa um espaço institucional próprio: uma Secretaria Nacional e Combate à Fome, responsável pela elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004. Na PNAS está previsto e definido, pela primeira vez na história da assistência, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em atenção a uma recomendação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 2003. (PEREIRA, 2007a, p. 68)

O SUAS e a assistência social enfrentam vários desafios para se firmarem como política pública distinta e necessita se distanciar cada vez mais do assistencialismo, não ficando atrelada somente a lógica racional dos instrumentais. Podemos verificar a necessidade de a assistência social acompanhar e se adaptar às constantes transformações da sociedade e às mudanças nas relações sociais.

[...] o SUAS corre paralelamente a várias ingerências no campo da Assistência Social, muitas delas com cara de assistencialismo e que escapam do controle do Sistema. Isso, sem falar dos desafios que esse Sistema tem de enfrentar, a começar pela construção de uma identidade que se paute pelas particularidades da assistência como política de conteúdo próprio. Sem essa construção, a sua operacionalização sistêmica ficará presa a uma racionalidade instrumental, que é estranha à dinâmica de uma sociedade em mutação, e se chocará com princípios e critérios baseados em concepções, como as da Saúde, que não são contempladas no paradigma que reconceituou a Assistência Social nos marcos da Constituição Federal de 1988. (PEREIRA, 2007a, p. 82)

Para aplicação do que está previsto na LOAS e na PNAS, temos o SUAS que possui como objetivo organizar a operacionalização do sistema de proteção social e a definição de critérios para o recebimento dos benefícios. Além disso, também prevê a regulamentação do controle e da avaliação dos serviços e programas que são oferecidos a população.

[...] o SUAS é, nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos previstos na LOAS e na PNAS. Seu objetivo é de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão da Política. Ou seja, é por meio do SUAS que se irá saber: como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que as pessoas ou grupos sociais terão acesso a eles e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos. (PEREIRA, 2007a, p. 69)

Agora é necessário abordar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que foi importante conquista para a proteção social da população no Brasil.

### **2.2.1 Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**

A assistência social passou por um demorado processo para a construção e implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), considerando que sua construção se deu na contramão da ofensiva neoliberal:

Passada quase duas décadas da aprovação da Loas, analisar o processo de implantação dessa nova matriz para a Assistência Social, com “virtudes” e “vicissitudes”, não é tarefa simples. Isso porque as possibilidades contidas nessa matriz, assim como as saídas que aponta e os avanços que alcançou, particularmente após a aprovação da PNAS e do SUAS em 2004, vem enfrentando conjunturas adversas, perante as quais os sujeitos comprometidos com sua feição pública buscam construir um projeto de resistência e de ruptura frente à implosão dos direitos alimentada pelo ideário neoliberal, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da assistência social. (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 37)

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), a PNAS enquadra a assistência social no status de proteção social, que não necessita de contribuição, diferentemente da previdência social. Com isso, tem o intuito de proteger os cidadãos protegendo-os dos riscos sociais advindos das particularidades da vida com o atendimento das necessidades da sociedade e dos indivíduos.

A PNAS/2004 (BRASIL, 2005a), definiu a assistência social como política de proteção. Essa ação protetora engloba três tipos principais de proteção social: sobrevivência - por meio do BPC e de benefícios eventuais; acolhida – com alimentação e vestuário em abrigos, albergues alojamentos e moradia; e convívio –

com o fortalecimento dos vínculos familiares. Esses três tipos de segurança são regidos pelos princípios da centralidade familiar, territorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social e integração às políticas sociais e econômicas.

A PNAS situa a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais. (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 41).

Segundo Pereira (2007a), com a centralidade familiar que há na PNAS desde 2005 a família tem de ser considerada como a matriz da segurança assistencial e seu conceito deve ser entendido não só pelos laços de sangue, mas sim pelas relações de cooperação e afeto, superando as referências de tempo e espaço e rompendo com a lógica do simples cálculo de renda, tornando a família detentora de direitos sociais além dos deveres.

Para Pereira (2007a), seguindo o princípio da territorialização estabelecido pela PNAS/2004 a assistência social deve atuar de maneira descentralizada, com a definição das prioridades, com recorte territorial de cultura, história e problemas sociais parecidos. Com demarcação de regiões e agrupamento mais homogêneos, não seguindo os padrões geográficos formais, com a necessidade de desmembramento de regiões muito extensas e heterogêneas ou agrupamento de municípios de pequeno porte, porém com particularidades bem similares.

Temos segundo Pereira (2007a), também o princípio da proteção pró-ativa com ações desenvolvidas para a prevenção de situações de risco social para a população, como também para a correção de possíveis situações de dano a sociedade que requerem uma atenção do Estado de maneira mais imediata.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), tivemos novas dimensões para a assistência social que a PNAS e o SUAS trouxeram, como a intersetorialidade, uma nova abordagem territorial, uma nova estruturação da proteção social, a implantação do conceito de matricialidade familiar, novas formas de financiamento para a assistência social e melhora do sistema de informação.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), na intersetorialidade podemos verificar a necessidade de uma articulação da assistência social mais aprimorada com as demais políticas, executando ações em sincronia com os níveis de proteção social

básica e especial, atuando contra as dificuldades advindas da desigualdade social, implementando serviços e programas para atender a população, juntamente com as outras políticas, com o intuito de atender os objetivos semelhantes relacionados com as demais áreas.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), na abordagem territorial é tomado a decisão de como será atendido as cidades na sua territorialidade, baseado na lógica de organização do sistema de proteção social, na proteção social básica e especial por meio de seus equipamentos de atendimento à população com o intuito identificar as necessidades da população, superando ações e serviços fragmentados no território.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), podemos observar que a estrutura de proteção social se divide em proteção social básica e proteção social especial, sendo esta de média complexidade ou alta complexidade. Essa configuração objetiva determinar como será feito o enfrentamento da desigualdade social, tendo essa diferenciação para determinar que tipo de atendimento deve ser oferecido pelo Estado de acordo com a necessidade da população.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), a PNAS traz o conceito de matricialidade sociofamiliar, que é influenciada pelo contexto familiar e sua relação com a sociedade. Com isso, apontam a necessidade de discutir o que é família, qual o seu conceito e qual o núcleo familiar, para a partir daí se pensar qual o nível de proteção social que a família está necessitando e que tipo de atendimento deve ser ofertado.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), com a PNAS tivemos a implementação uma outra importante inovação, que foi na forma de financiamento. Sendo realizado o cofinanciamento da política no sistema de proteção social por meio de repasses financeiros realizados de fundo a fundo, seguindo o princípio da descentralização, com um melhor controle social, baseados nos planos de ação fiscalizados pelos conselhos de assistência social e atuantes nas esferas de governo.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), a partir da PNAS foi verificada a necessidade em lidar melhor com a informação, pois pode ser usada como ferramenta de diagnóstico mais preciso das ações desenvolvidas pela assistência social. Sendo usada como mecanismo de controle social, envolvendo diversos órgãos das esferas de governo, gerando o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social (SNAS).

Para uma melhor compreensão de como funciona a política da assistência social e o sistema de proteção social no Brasil é necessário analisar as funções da assistência social.

### **2.2.2 Funções da Assistência Social**

De acordo com a PNAS de 2004 (BRASIL,2005a), é uma das funções da assistência social a proteção social, sendo que esta proteção é dividida entre básica e proteção social especial, que é dividida entre média e alta complexidade e em cada um dos níveis de proteção é atendido um público-alvo específico, com uma atuação em rede nos níveis de proteção na execução dos serviços, programas e projetos constantes na LOAS. Além dessas há também as funções da defesa social e Institucional e a vigilância sócio assistencial de proteção social.

Segundo a NOB/SUAS (BRASIL, 2005b), a proteção social básica tem um público alvo específico e na gestão da proteção social básica, deve ser utilizada como elemento de medição a família, ou seja, a “família referenciada”, elencando as situações de vulnerabilidade e os meios pelos quais os indivíduos e famílias devem ser assegurados em cada tipo de segurança, atuando na prevenção dos riscos sociais:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. (BRASIL. 2005, p. 18)

Também segundo a NOB /SUAS (BRASIL, 2005b), na proteção social básica encontra-se os CRAS, que são equipamentos públicos de referência, com suas ações voltadas às famílias e indivíduos. Trabalhando no sentido de fortalecimento de vínculos, como também para que seus direitos não sejam violados.

Segundo as Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS (2009), elaborado pelo MDS (BRASIL, 2009b), o CRAS é responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica nas áreas mais vulneráveis, como também risco social, atuando como unidade de atendimento ao público do Estado e de forma descentralizada, sendo a forma primária de entrada do



Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua atuação deve se expandir por todo seu território. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), o CRAS tem como principal papel a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), a função de proteção às famílias e prevenção ao rompimento de vínculos, promoção ao acesso de direitos sociais e contribuição para uma qualidade de vida melhorada. Promovendo o potencial das famílias e o fortalecimento dos vínculos com a comunidade e seus familiares. Trabalhando atividades culturais com o objetivo de ampliar a informação para usuários proporcionando novas formas de convívio para as famílias. Com ações integradas no intuito de proporcionar a prevenção, proteção e de caráter proativo, que não devem ser uma forma de terapia.

Segundo a NOB/SUAS (BRASIL, 2005b), a proteção social especial deve atuar na média e na alta complexidade e tem como objetivos:

[...] prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2005b, p. 18)

Segundo o caderno de Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS (BRASIL, 2016b), elaborado pelo MDS, o CREAS é uma unidade de referência, pública do Estado que atua de maneira municipal ou regional, que trabalha com as famílias e indivíduos em contexto de risco social, por terem seus direitos violados, como também demandem intervenção especializada no âmbito do SUAS. Devendo atuar em rede para a oferta de serviços.

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), o CREAS tem o papel de ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI com o serviço voltado para ações com atenção e orientação, buscando a promoção dos direitos sociais, preservando e fortalecendo os vínculos familiares, sociais e com a comunidade. Fortificando a função

de proteção às famílias, no contexto social de risco e/ou vulnerabilidade em que se encontram.

O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito. (BRASIL, 2009, p. 29)

Segundo a PNAS 2004 (BRASIL, 2005a), os serviços de proteção social especial de alta complexidade devem garantir a proteção integral, fornecendo moradia e alimentação e higiene. Buscando o trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, que necessitam ser retirados de sua família e, ou, comunidade. Para o atendimento dessa demanda há o atendimento integral institucional; as casas lares; as repúblicas; as casas de passagem; os albergues; as famílias substitutas; as famílias acolhedoras; e as medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e o trabalho protegido.

Existe como função também a defesa social, que segundo a PNAS 2004 (BRASIL, 2005a), é um serviço da proteção social básica e especial, para o reconhecimento e defesa dos direitos sociais. Esses direitos sócios assistenciais foram assegurados na operacionalização do SUAS para atendimento à população. É necessário que o Estado forneça um atendimento com dignidade, atenção e respeito, sem nenhum procedimento que cause vergonha ou qualquer forma de coerção aos usuários. Devem ser oferecidos serviços qualificados para a população, com um curto tempo de espera e nesses atendimentos deve ser exercido o protagonismo dos usuários, com a promoção de uma convivência familiar e comunitária.

Também existe a vigilância socioassistencial que segundo a NOB/SUAS (BRASIL, 2005b), é feita a partir dos índices e indicadores, uma vigilância sobre o território sistematizando os dados, servindo para medir as situações de riscos sociais e violação de direitos. Também serve para avaliar os padrões de atendimento dos serviços do público alvo da assistência social em todos os níveis de proteção.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2010), há as seguranças que devem ser providas pelo Estado, a partir da PNAS 2004 (BRASIL 2005a) e da NOB/SUAS (BRASIL, 2005b), que inclui as seguintes seguranças: na acolhida, social de renda, no convívio, no desenvolvimento da autonomia, nos benefícios materiais em pecúnia.

Segundo o Capacita SUAS (BRASIL, 2008), em relação à segurança na acolhida são realizados atendimentos em aparelhos apropriados à população, tendo uma escuta qualificada das possíveis demandas na busca por identificar as situações de risco social.

A Segurança na acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média ou longa duração. (BRASIL, 2008, p. 46-47)

Segundo o Capacita SUAS (BRASIL, 2008), na segurança social de renda, temos o fornecimento de benefício social destinado às famílias ou indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade, de caráter continuado e por meio de condicionalidades.

Segurança social de renda: é complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas - auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença ou não de contrato de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente do trabalho. (BRASIL, 2008, p. 46-47)

Segundo o Capacita SUAS (BRASIL, 2008), na segurança no convívio podemos verificar a preocupação do Estado para que os indivíduos não percam seus vínculos sociais, também com o possível fortalecimento e o encorajamento de novas relações, para uma convivência ativa na sociedade e uma maior participação social e conquista de seus direitos.

Segurança no convívio: se realiza por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho sócio educativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de

vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal para o social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos. (BRASIL, 2008, p. 46-47)

Segundo o Capacita SUAS (BRASIL, 2008), na segurança de desenvolvimento da autonomia, temos o dever do Estado em auxiliar os indivíduos e famílias na busca pela sua autonomia, para que possam superar sua situação atual e consigam fazer melhores escolhas, para o exercício dos seus direitos e que possam realizar suas próprias conquistas pessoais e em grupo.

Segurança de desenvolvimento da autonomia exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se a *processo de autonomização*, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados. (BRASIL, 2008, p. 46-47)

Segundo o Capacita SUAS (BRASIL, 2008), na segurança de benefícios materiais em pecúnia há o dever estatal de fornecer os benefícios financeiros para as famílias nas situações de eventualidades ocorridas.

Segurança de benefícios materiais em pecúnia: garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública. (BRASIL, 2008, p. 46-47)

Foi uma conquista para a assistência social a sua inclusão na norma que operacionaliza o SUAS, as funções e seguranças, que devem ser desempenhadas pelo Estado com serviços, benefícios, programas e projetos no enfrentamento à pobreza e situações de vulnerabilidade social e ou risco social.

Nesse processo de legitimação da assistência social na contramão da ofensiva neoliberal, segue-se consolidando como política pública garantidora de direitos sociais, com a descrição das ações que devem ser fornecidas pelo Estado, e uma padronização melhor das atividades desenvolvidas pela assistência social para o afastamento das práticas caritativas.

Vamos tratar agora sobre o Programa Bolsa Família (PBF) no capítulo 3 por identificar este como uma ação sistemática que é desenvolvida no âmbito da segurança de renda.

Assim, iremos verificar dentre outras coisas, como foi seu processo de implantação para conseguir atender a maior parte da população em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil com corte de renda, e vamos discutir a respeito das condicionalidades deste Programa.

### **Capítulo 3 - O Programa Bolsa Família (PBF) e as contradições das suas condicionalidades**

Neste capítulo faremos as reflexões mais específicas sobre o Programa Bolsa Família (PBF), o contexto político no qual foi criado, quais são os critérios para entrada, qual o público que se destina, permanência no Programa, as condicionalidades, o que ocorre nos casos de descumprimento de condicionalidades, como também as formas de saída.

Sendo que, também será realizado uma importante discussão sobre a relevância das condicionalidades deste Programa, bem como alguns dos possíveis impactos para as famílias beneficiárias e para a sociedade. Apontaremos também algumas das possíveis limitações e potencialidades do Programa.

#### **3.1 Histórico e caracterização do Programa Bolsa Família**

O PBF foi criado pela Lei n. 10.836 de 9 de janeiro 2004, sendo o resultado da junção de vários programas sociais anteriores. Segundo Silva (2007), no processo de construção do PBF, houve cinco momentos importantes. O primeiro momento tem início em 1991, com a qualificação do debate sobre a temática da transferência de renda na agenda pública. Logo após é percebido um segundo momento, no qual começou-se a pensar na garantia de uma renda mínima familiar articulada com a educação nos municípios.

No terceiro momento de acordo com a autora, em meados de 1995, aconteceu a implantação de experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto e Santos em São Paulo, e da experiência do Programa Bolsa Escola de Brasília, com a implementação de programas em nível de estados e programas federais.

No quarto momento, houve a expansão dos programas de iniciativa do governo federal em desenvolvimento e a criação de novos, com destaque ao Bolsa Escola e ao Bolsa Alimentação. Teve ainda também o debate pela proposição de ampliação do projeto Renda Básica de cidadania para todo o Brasil.

Segundo a autora, a partir do ano de 2003 se iniciou o quinto momento com mudanças quantitativas e qualitativas direcionadas para a construção de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional.

Sendo assim, para Mesquita (2007), o PBF resultou de uma união de vários Programas, entre eles principalmente: Nacional de Renda Mínima vinculado à

Educação - Bolsa Escola; Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA; Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação; Auxílio- Gás e do Cadastro Único do Governo Federal.

Em 2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) ampliando o escopo do atendimento, bem como dos valores dos benefícios, dos programas federais anteriormente existentes - Bolsa escola, Bolsa Alimentação, Auxílio gás e Cartão Alimentação constituindo-se no maior programa de transferência condicionada de renda da América Latina. (MESQUITA, 2007, p. 13)

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2010), o PBF se tornou muito relevante para sociedade, mesmo com todas as suas contradições, devido ao cenário econômico enfrentado atualmente no Brasil. Sendo um importante meio para a subsistência de várias comunidades. Para as autoras:

[...]. Em uma conjuntura social adversa, é relevante analisar o significado que os serviços e benefícios sociais passam a ter para os trabalhadores precarizados. Também são conhecidos os impactos dos benefícios sociais como o Bolsa-Família ou a aposentadoria rural nas economias locais, especialmente nos pequenos municípios dependentes da agricultura, que em muitos casos constituem as mais significantes fontes de renda a movimentar o mercado interno de bens e serviços essenciais. (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 46)

Silva (2007), em relação aos programas sociais anteriores ao PBF, afirma que este representa um avanço moderado, porém significativo no combate à fome no Brasil, como também tem possibilitado uma melhoria na alimentação de muitas famílias pobres brasileiras.

Pois, de acordo com a lei de criação do Programa, que estabelece as principais regras do PBF, este que se caracteriza por ser um Programa focalizado nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, ou seja, não possui um caráter universal. Além da questão do PBF, os beneficiários do Programa têm o dever de cumprir com condicionalidades, que são compromissos na área de saúde e educação.

Segundo as normativas do Governo Federal, ficou estabelecido pelo decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018, decretou que a partir de julho de 2018, o PBF terá uma nova renda per capita, sendo que para ter direito de receber o benefício (ser elegível) é necessário que a família tenha uma renda per capita de até R\$ 178,00. O valor total do benefício da família referente ao PBF, será a soma dos benefícios: básico (R\$ 89,00) um por família, benefício variável (R\$ 41,00) por cada membro

menor, até 15 anos, não podendo ultrapassar (R\$ 205,00) e benefício variável jovem (BVJ) (R\$ 48,00) por cada adolescente, não podendo ultrapassar (R\$ 96,00). A família beneficiária poderá receber também um benefício de superação da extrema pobreza e outros complementos estaduais ou distrital.

De acordo com essas novas diretrizes e critérios estabelecidos pelo Governo Federal em 2018, considera-se famílias em situação de extrema pobreza, aquelas que estão com renda per capita entre R\$ 0 a R\$ 89,00 e famílias em situação de pobreza, aquelas que estão com renda per capita entre R\$ 89,01 a R\$ 178,00.

Mesmo o Programa sendo focalizado para famílias que estão em uma situação de vulnerabilidade social e pobreza bastante elevadas existe um questionamento que, segundo Soares, Ribas e Soares (2009), diz respeito ao baixo valor dessa renda per capita para inclusão de uma família no PBF, pois se for feita uma comparação entre os critérios de elegibilidade e renda per capita para inclusão no Benefício de Prestação Continuada (BPC) que é 1/4 do salário mínimo, a renda máxima para elegibilidade do PBF é inferior. Para os autores:

[...]. O argumento para a diferenciação do valor dos benefícios é que o PBF consiste em um programa de complementação de renda, enquanto o BPC constitui um benefício destinado a substituir a renda daqueles indivíduos incapazes de prover o próprio sustento. A lei considera assim pessoas portadoras de deficiência que as impede de trabalhar e idosos com mais de 65 anos. O BPC garante a renda se estes indivíduos vivem em famílias que tampouco podem prover seu sustento, o que justifica o critério de renda. (SOARES, S; RIBAS; SOARES, F, 2009, p. 8)

De acordo com o Manual de gestão do cadastro único para programas sociais do governo federal (BRASIL, 2017), para as famílias serem inseridas no PBF, necessitam primeiro serem incluídas no Cadastro Único (para programas sociais), pois esse cadastro é uma ferramenta utilizada para identificar e selecionar as famílias. É caracterizada por ser uma base de dados que funciona por procedimentos e sistemas eletrônicos, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal (CEF), tendo suas atividades supervisionadas e orientadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Sendo um importante instrumento governamental para identificação do perfil das famílias e inclusão em programas sociais.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento de identificação e caracterização



socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que pode ser utilizado para diversas políticas e programas sociais voltados a este público. Por meio de sua base de dados, é possível conhecer quem são, onde estão e quais são as principais características, necessidades e potencialidades da parcela mais pobre e vulnerável da população. (BRASIL, 2017, p. 5).

Pelo manual e as normas operacionais vigentes é importante destacar que o sistema do Cadastro Único processa os dados cadastrais e a partir das informações declaradas é realizada a atribuição do Número de Identificação Social (NIS), para cada pessoa cadastrada. Sendo assim, pelo NIS poderá ser identificado cada componente da família, como também seu perfil social e ou dos membros incluídos no cadastro. A partir dessas informações terá um potencial de ser alvo de uma possível inclusão em políticas públicas de acordo com o perfil analisado. O decreto 6135 de 26 de junho de 2007, no artigo 2º determina:

O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2004)

De acordo com o Manual de gestão do cadastro único para programas sociais do governo federal (BRASIL, 2017), pela legislação vigente, das famílias inseridas na base do Cadastro Único, existe uma delimitação para serem caracterizadas com o perfil de baixa renda. Sendo que estas famílias devem possuir uma renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

De acordo com Bichir (2010), o Cadastro Único tem o papel fundamental para o armazenamento das informações das famílias, facilitando o diagnóstico das famílias em situação de pobreza, e uma melhor atuação do Estado, por meio das políticas sociais focalizadas na pobreza.

[...]. Criado na gestão FHC e aprimorado na gestão Lula, o Cadastro Único é o instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, visando armazenar com segurança informações cadastrais sobre as famílias e, assim, melhorar a focalização nos mais pobres. (BICHIR, 2010, p. 119)

Segundo Zimmermann (2006), o fato de as famílias estarem inseridas no Cadastro Único e dentro dos critérios da renda per capita exigida pelo Programa, as tornam elegíveis, porém as mesmas devem aguardar a disponibilidade de recursos referentes ao PBF, prevista para o município para só assim poderem exercer seu direito social.

[...] o acesso ao Programa não é garantido de forma incondicional aos portadores de um direito. Em outros termos, o Bolsa Família não garante o acesso irrestrito ao benefício, já que existe uma limitação da quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada município. Essa limitação ocorre, como já se afirmou, porque a cada município designa-se um número máximo de famílias a serem contempladas pelo benefício. A partir do momento em que essa quota é preenchida, fica “impossibilitada” a inserção de novas famílias, mesmo que sejam extremamente vulneráveis e, portanto, portadoras desse direito. (ZIMMERMANN, 2006, p. 152)

Segundo o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (BRASIL, 2016a), foi criado, em 2006, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) para o gerenciamento do financiamento do programa nos municípios. Sendo esse índice uma ferramenta utilizada para gerenciar os recursos que são repassados aos municípios e ao Distrito Federal diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social, como também para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, voltados para as ações do PBF e Cadastro Único, acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação, para a melhoria da gestão municipal do Programa e controle social do PBF.

Segundo o Governo Federal, pelo decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004), o MDS tem o papel de gerenciar a repercussão dos descumprimentos condicionalidades, atuando em conjunto com o Ministério da Educação (ME) e o Ministério da Saúde (MS), nos efeitos das condicionalidades, que podem ocorrer tanto pela área da saúde, tanto pela área da educação e quando ocorrem essas eventualidades a família pode deixar de receber o benefício.

Na área da saúde, conforme decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Ministério da Saúde é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao PBF, “no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-

natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos.” (BRASIL, 2004)

Silva (2007), também discute sobre este tema das condicionalidades na área de saúde:

Na saúde, é demandado o cumprimento de uma agenda de saúde e nutrição para as famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrízes e crianças menores de sete anos, representada principalmente por exames de rotina, pré-natal e vacinação, acompanhamento do estado nutricional das crianças e atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde. (SILVA, 2007, p. 1436)

Conforme o decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004), ficam estabelecidas as regras do Programa pelo Governo Federal, que para se efetuar o acompanhamento das condicionalidades na área da educação, serão verificadas a presença das crianças em idade escolar e dos adolescentes. “[...]. Na área da educação é exigida frequência mínima de 85% da carga horária mensal de crianças ou adolescentes de seis a quinze anos de idade das famílias beneficiárias, matriculadas em estabelecimento de ensino.” (SILVA, 2007, p.1436). Também segundo o decreto, são exigidos para as famílias das famílias beneficiárias o compromisso de manter matriculados os adolescentes de 16 a 17 anos de idade, com no mínimo 75% de frequência.

Conforme a Portaria GM/MDS nº 251 de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), que trata sobre a gestão das condicionalidades, a primeira repercussão sobre o benefício em caso de descumprimento é a advertência, que é apenas um aviso da ocorrência, essa advertência não impede a retirada do benefício e pode ser realizada por carta ou pode também vir no próprio extrato no momento do saque do benefício, onde o MDS relata sobre qual membro da família encontra-se em situação de descumprimento. Em um segundo momento após advertência a família em descumprimento das condicionalidades de saúde e educação podem ter seu benefício bloqueado, seguindo os calendários das repercussões destas eventualidades do próprio MDS. No terceiro momento, caso esse descumprimento persista a família poderá ter seu benefício suspenso por dois meses. Em último caso, devido as reiteradas repercussões de descumprimento, seu benefício será cancelado. Em todas essas etapas é possível recorrer que desde que estejam dentro do prazo, nos órgãos da proteção social básica e especial, no qual a família está referenciada. Também

existe pela portaria uma previsão de descumprimento de uma nova condicionalidade, referente a assistência social em casos específicos.

Segundo o caderno de Orientações para o aperfeiçoamento da gestão local do Cadastro Único e Programa Bolsa Família (BRASIL, 2016b), existe o desligamento voluntário, nesse caso a família deve procurar o gestor local e realizar a solicitação, com o prazo de 36 meses ainda é possível o retorno do benefício.

Conforme normas e orientações do MDS e do Cadastro Único não existe prazo estabelecido para a saída do Programa. Uma das formas de saída conhecidas possível do Programa é através de uma melhoria nas condições de renda da família e atualizando o Cadastro Único. Nesse caso se for superado a faixa de meio salário mínimo per capita, a família sai do perfil de pobreza e tem seu benefício cancelado automaticamente, caso ela fique abaixo disso e acima do critério de elegibilidade a família pode ficar recebendo em regra de permanência por doze meses.

Segundo o MDS, pelas suas orientações e legislação vigente, outra forma de saída do Programa é o descumprimento reiterado de condicionalidades, mesmo após todos os esforços dos órgãos da proteção social básica e ou especial, em seus acompanhamentos, quando a família deixa de cumprir com as condicionalidades de educação e ou saúde, por diversas vezes, caso não seja feito recurso em tempo hábil, independente da condição da família, acaba sendo desligada do Programa compulsoriamente.

Uma última forma de saída, que pode ser observada pela normas e orientações do MDS e legislação vigente é no caso de ser detectado alguma tentativa de fraude no Programa. Nesse caso, o cadastro vai para a auditoria do Programa, podendo ter o benefício bloqueado, como também ter o benefício cancelado e tendo que ressarcir a União de todos os valores depositados e restrições cabíveis.

Segundo Bichir (2010), não há consenso entre os autores sobre a questão de quais formas deveriam ser a saída do Programa. Sendo que alguns autores consideram que uma das formas de saída, seria a conquista da autonomia dos beneficiários, para outros autores, é necessário que haja uma melhor articulação com as demais políticas e programas. Também se verifica a existência de autores que defendem um prazo determinado para permanência no Programa.

Considerando essas condicionalidades e as diferentes visões que existem sobre as mesmas, temos agora que discutir sobre as contradições das condicionalidades no PBF, com alguns dos argumentos favoráveis e desfavoráveis ao

PBF e suas condicionalidades, pois quando ocorre o descumprimento das condicionalidades as famílias têm os reflexos no seu benefício, podendo deixar de receber, mesmo estando dentro dos critérios de elegibilidade do Programa.

### **3.2 As contradições das condicionalidades do PBF**

Para Silva (2007), sobre os casos de desligamento do Programa, quando ocorre descumprimento reiterado de condicionalidades, o Estado está intervindo em uma abordagem mais na perspectiva educacional do que de punição:

É importante ressaltar que o desligamento de uma família do programa é um processo longo e só deve ocorrer após o quinto descumprimento de determinada condicionalidade e desde que fique comprovada a responsabilidade da família nesse descumprimento. Ademais, o estudo empírico já referido tem evidenciado que, na implementação do Bolsa Família, vem sendo adotada uma abordagem mais educativa e de orientação do que punitiva. (SILVA, 2007, p.1436)

Monnerat et al. (2007), concordam com a ideia da necessidade de condicionalidades na etapa de criação do Programa. Pois, a partir daí foi possível a manutenção da frequência na escola das crianças e adolescentes em idade escolar, além do cumprimento de compromissos referentes a área da saúde. Porém discordam, na execução dessas condicionalidades, pois, as condicionalidades estão sendo aplicadas como forma de opressão.

[...] se de um lado, estão aqueles que rejeitam as contrapartidas sob alegação de que estas feririam o direito incondicional de cidadania, de outro, situam-se os que defendem as condicionalidades sob argumentos distintos. Aqui estão tanto concepções que entendem que é preciso dar algo em troca do recebimento do benefício quanto aquelas que veem tais exigências como estratégia para favorecer o acesso aos serviços sociais e romper o ciclo da pobreza. Esta última visão está presente nos documentos oficiais do Programa. Porém, na legislação complementar, a operacionalização das condicionalidades é definida de forma coercitiva, distanciando-se da concepção de inserção social. (MONNERAT, 2007, p. 1453)

Para Pires (2013), sobre a discussão da ideologia da criação das condicionalidades, existe a estimativa de que o cumprimento das condicionalidades seria um investimento a longo prazo para as famílias beneficiárias:

As condicionalidades em relação à educação e à saúde do PBF foram estabelecidas com o propósito de contribuir para o aumento das capacidades das pessoas, tendo em vista o combate à pobreza. O pressuposto desse entendimento é que os filhos dos mais pobres, por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu Capital Humano e, assim, obteriam maiores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho, gerar renda e sair da condição de pobreza quando adultos. (PIRES, 2013, p. 515)

Silva (2007), concorda com o argumento de ter condicionalidades para ter direito ao PBF e que elas foram propostas com o intuito da garantia de direitos sociais, para uma busca da autonomia pelos beneficiários. Porém para ela, essa não é uma questão tão simples.

Entendo que as condicionalidades definidas pelos Programas de Transferência de Renda, instituídas por municípios, estados e pelo governo federal e reafirmadas pelo Bolsa Família pareçam pretender garantir acesso a direitos sociais básicos no sentido de potencializar impactos positivos sobre a autonomização das famílias atendidas. Mesmo assim, apresentam problemas e desafios a serem considerados. (SILVA, 2007, p. 1436)

Discordando da ideia do Programa ter condicionalidades, Medeiros, Britto e Soares (2007), levantam um novo questionamento, sobre se ter um programa com imposição de condicionalidades. Os autores afirmam que independentemente de se ter contrapartidas, existem efeitos benéficos para a população beneficiária:

[...]. Os resultados observados indicam que as crianças atendidas pelo programa têm menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício. Ademais, a probabilidade de as crianças beneficiárias abandonarem a escola também é menor. Entretanto, os efeitos observados sobre a educação podem estar sendo os mesmos de um programa sem condicionalidade, pois há indicações de que, mesmo na ausência de contrapartidas, programas de transferência de renda têm efeitos positivos sobre a escolaridade das crianças (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 13).

Zimmermann (2006), concorda com a ideia de não se aplicar condicionalidades para programas sociais. Para ele, para se ter acesso a um direito humano não deve ser admitida qualquer forma de condição por parte do Estado para o exercício do direito por parte dos cidadãos. Pois a questão deve ser vista de forma a se evitar a punição dos cidadãos, enquanto possuidor de direitos, uma vez que ultrapassa a questão das condicionalidades.

[...] sob a ótica dos direitos humanos, o Bolsa Família ainda apresenta uma série de empecilhos. Sob essa perspectiva deve-se considerar que a um direito humano não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades. Mais grave do que a exigência de contrapartidas é a punição de um portador de direito, especialmente a exclusão de um beneficiário do Programa pelo não cumprimento das condicionalidades. Isso constitui uma grave violação aos direitos humanos, uma vez que, como se indicou acima, um direito humano não pode estar atrelado ao cumprimento de exigências e outras formas de conduta. (ZIMMERMANN, 2006, p. 155-156).

Cobo (2012), concorda com esse pensamento, pois sob essa perspectiva deve-se considerar que é um direito humano, o qual não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades.

A lógica da contrapartida exigida está embasada numa perspectiva de que os direitos sociais são definidos de forma “contratual”, articulando direito e obrigação. E a perspectiva de punir as famílias que não cumprirem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social que os programas assumem como cruciais em suas formulações (COBO, 2012, p. 59)

Silva (2007), concorda com essa análise de Zimmermann (2006), e com as ideias apresentadas em Cobo (2012), pois em um de seus argumentos propostos “[...] Primeiro, ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; [...]” (SILVA, 2007, p. 1436)

Para Cobo (2012), é necessário fazer uma crítica sobre a exigência de condicionalidades. Devido a existência de uma questão do mérito, pois essa exigência, poderia ser considerada uma forma de discriminação, para com aqueles que não tem as condições de cumpri-las adequadamente.

A institucionalização das condicionalidades em programas de transferência de renda embute a clássica distinção entre os pobres “merecedores” e aqueles “não merecedores”. Só merecem receber “assistência” do Estado aqueles que levam seus filhos à escola, aos postos de saúde e aqueles que estão trabalhando ou buscando trabalho. Já há inclusive propostas de condicionar recebimento de benefícios sociais ao desempenho escolar dos alunos, ignorando a complexidade de fatores que podem afetar o desenvolvimento escolar dos mesmos (COBO, 2012, p. 256).

Zimmermann (2006), aborda que os valores recebidos pelas famílias beneficiárias não são suficientes para atingir os objetivos do Programa “[...]”.

Além da questão das condicionalidades o valor do benefício auferido pelo Programa Bolsa Família é insuficiente para garantir que todas as pessoas do país estejam livres da fome.” (ZIMMERMANN, 2006, p. 155-156).

Segundo Bichir (2010), para alguns autores como Silva, Yasbek e Di Giovanni a exigência para que o público alvo do bolsa família “[...] cumpra contrapartidas implica uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meio de programas de transferências de renda, entre outros mecanismos.” (BICHIR, 2010, p.123)

Ainda segundo Bichir (2010), existem outros autores, como Medeiros, Britto e Soares, como também Soares e Sátyro, que para eles existe a ideia de que “o PBF não constitui um direito não só por estar atrelado a condicionalidades, mas porque sua existência está condicionada às possibilidades orçamentárias do governo federal” (BICHIR, 2010, p.123). Para a autora este grupo de autores consideram que pelo motivo de o Programa não ter condições de se manter e ter uma continuidade a longo prazo, ocorre a perda até mesmo de seu caráter de direito social.

Ainda segundo a perspectiva de Bichir (2010) existem autores que defendem as condicionalidades, porém para ela Kerstenetzky segue na corrente de pensamento de que a imposição de condicionalidades deveria estar aliada a serviços públicos de qualidade.

[...] a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão. (KERSTENETZKY, 2009, p. 68).

Silva (2007), concorda nesse sentido com essas críticas relacionadas às condicionalidades e aos serviços prestados pelo Estado, pois este deveria atender de forma mais adequada a população. Para ela deveriam ser exigidas contrapartidas para o Estado.

[...] os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da educação, da saúde e do trabalho são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda. Nesse sentido, as condicionalidades deveriam ser impostas ao Estado, nos seus três níveis e não às famílias, visto que implicam e demandam a expansão e a democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que



uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade. (SILVA, 2007, p. 1436)

Cacciamali, Tatei e Batista (2010), concordam com as ideias propostas por Silva (2007) de que “[...] a eficácia das condicionalidades para romper a transmissão da pobreza entre gerações, ou seja, o efeito positivo de longo prazo do programa, dependerá da oferta de melhor qualidade dos serviços de educação e de saúde.” (CACCIAMALI; TATEI; BATISTA, 2010, p. 289)

Pereira (2007b), concorda com as críticas ao Programa, em relação à questão de que o Estado necessita ampliar o acesso aos direitos sociais e que estes sejam oferecidos com qualidade. Para ela esse acesso deveria ser cobrado do Estado, pois este deveria proporcionar serviços públicos dignos para a população e não cobrar condicionalidades das famílias beneficiárias, pelo não acesso a esses serviços.

Os eleitos à “inclusão”, por sua vez, são efetivamente tratados como *faltosos*, pois devem sujeitar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde, aos benefícios da assistência social) a regras contratuais que prevê em contrapartidas ditadas e cobradas por governantes, que são responsáveis pela manutenção da pobreza. Tem-se aí uma inversão perversa e arrogante de valores no campo da política social, que contradiz até mesmo a lógica contratual. Os pobres, que são *credores* de uma enorme dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida. (PEREIRA, 2007b, p.3)

Cacciamali, Tatei, Batista (2010), argumentam que além dos serviços básicos melhorados, o Estado deve agir de forma integrada, proporcionando qualificação e emprego de forma a complementar ao PBF, contribuindo para diminuir os índices de pobreza, que são objetivos do Programa.

[...] curto prazo as condicionalidades do programa são uma forma eficiente de se criarem externalidades positivas; contudo, é vital que se realizem, em conjunto, ações complementares de melhorias da oferta de serviços escolares e saúde, além de políticas de geração de emprego, renda e capacitação para os pais, ou seja, investimentos sustentáveis para elevação do capital humano e redução da pobreza a longo prazo. (CACCIAMALI; TATEI; BATISTA, 2010, p. 290)

Sposati (2004), concorda com a ideia das políticas públicas atuando em conjunto, sendo que para o desenvolvimento adequado das crianças e um bom

rendimento escolar, é necessário que as mesmas tenham um suporte pelo menos às suas necessidades básicas.

Do ponto de vista da intersetorialidade, as políticas sociais se complementam: o aluno assiste melhor à aula se estiver alimentado, se sua casa tiver luz e água, se usar meio de transporte para chegar à escola, se sua saúde estiver cuidada e se tomar os remédios necessários etc. (SPOSATI, 2004, p.39).

Ainda sobre a questão do cumprimento das condicionalidades e a prestação de serviços de atendimento ao público de qualidade, destaca-se que:

[...] o problema da qualidade dos serviços prestados, o que, certamente, foge ao escopo dos programas de transferência de renda. Nessa mesma linha, Sonia Draibe ressalta que as condicionalidades não têm a ver só com o compromisso moral das famílias — justificativa liberal para o recebimento dos benefícios —, mas também com um compromisso do Estado na provisão dos serviços. (BICHIR, 2010, p.123)

Medeiros, Britto e Soares (2007), fazem uma crítica sobre a imposição de condicionalidades para eles “[...]. Em poucas palavras, não se sabe ao certo quão necessárias são as condicionalidades, quanto se gasta para controlá-las e o que exatamente se ganha com isso” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 14).

Bichir (2010), faz uma reflexão sobre Medeiros, Britto e Soares, que rebatem críticas e posicionamentos contrários relacionados ao PBF:

[...] muitas das críticas ao PBF ligadas ao suposto estímulo ao ócio dos beneficiários. Rebatendo esses argumentos, Medeiros, Britto e Soares apontam que é preciso indicar o nível de rendimento a partir do qual haveria desestímulo ao trabalho. (BICHIR, 2010, p.123)

Ainda na análise de Bichir (2010), sobre Medeiros, Britto e Soares que defendem o PBF fazem mais críticas sobre a argumentação de que programas sociais como o PBF desestimulam a procura por um trabalho por parte dos beneficiários do Programa.

[...] Medeiros, Britto e Soares concluem então que o argumento do desestímulo ao trabalho é mais baseado em preconceitos do que em evidências empíricas, apontando o caráter falacioso do argumento do “ciclo da preguiça” que seria gerado pelos programas de transferência. (BICHIR, 2010, p.123)

Em Bichir (2010), também é possível verificar a confirmação de acordo com a previsão na primeira grande checagem do Programa no país. A desconstrução feita por Kerstenetzky com a comparação a partir de uma base em dados oficiais, sobre a ocupação laboral dos beneficiários do PBF, aponta:

Com base em dados da PNAD 2006, Kerstenetzky também desconstrói as críticas referentes à dependência, apontando que a participação dos adultos no mercado de trabalho é maior entre os beneficiários do que no restante da população. (BICHIR, 2010, p.123)

A focalização e a universalização também são discutidas por Kerstenetzky (2006), em que argumenta que é possível conciliar as duas concepções e considera a questão do corte de renda para concessão do benefício uma condicionalidade do Programa. Conforme a autora:

[...] focalização e universalização podem significar ainda, respectivamente, a inclusão ou não de *condicionalidades* no desenho de políticas sociais específicas, como forma de aumentar sua eficiência relativa — neste segundo sentido, a decisão dependeria, principalmente, da eficiência social relativa das opções em cada caso. É possível, ademais, conciliar focalização e universalização na implementação de justiça social, levando em consideração uma combinação eficiente dos dois métodos. (KERSTENETZKY, 2006, p. 573)

Nessa perspectiva de conciliação Bichir (2010), conclui que programas, como o PBF podem ser na verdade ferramentas importantes para contribuição de uma universalização dos direitos sociais.

Sob o meu ponto de vista, boas estratégias de focalização são importantes para que os mais pobres sejam de fato atingidos tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais tradicionais. No caso de complexos centros urbanos, como São Paulo, esses esforços de focalização devem incluir, inclusive, estratégias espaciais que levem em consideração a heterogeneidade da distribuição dos mais pobres no tecido da cidade. Nessa perspectiva, a focalização é também uma estratégia para a universalização. (BICHIR, 2010, p.122)

Entretanto esse caminho de conciliação é muito complexo, conforme afirmam Pereira e Stein (2010), pois são duas concepções distintas. Para elas estes conceitos são antagônicos e estão de acordo com a corrente de pensamento neoliberal, pois

favorece e fornece mais poder ao mercado e acaba por retirar a responsabilidade do Estado perante os problemas sociais.

Para Bichir (2010), além das discussões sobre os efeitos do PBF e suas condicionalidades é necessário que haja um debate melhorado sobre as formas de saída do Programa para os beneficiários do PBF:

Além da clivagem mais ampla entre políticas sociais universais e políticas focalizadas, há divergências em torno da eficácia e mesmo da necessidade das condicionalidades associadas ao programa, em torno de seus impactos, sua utilização político eleitoral, além de dúvidas em relação à sua sustentabilidade política e econômica no longo prazo, associadas à discussão das “portas de saída” para os beneficiários. (BICHIR, 2010, p. 119)

Pires (2013), já argumenta a favor das condicionalidades. Para ele, a partir do cumprimento das condicionalidades, na área da educação são gerados efeitos positivos que ultrapassam a questão de presença na escola. Para o autor:

[...] ao levar em consideração os usos que as pessoas fazem das condicionalidades, foi possível perceber possibilidades de ganhos envolvidos em seu cumprimento que vão além dos efeitos práticos sobre a frequência escolar e a escolaridade dos filhos. Trata-se do fortalecimento dos sentimentos de pertencimento e reconhecimento sociais por parte das beneficiárias dados pela efetividade no cumprimento das condicionalidades previstas no programa. (PIRES, 2013, p.15)

Nessa perspectiva, Pires (2013), traz um novo argumento, a partir de sua análise, para ele existem outros aspectos que influenciam nas famílias beneficiárias a partir da responsabilidade do cumprimento das condicionalidades, podendo propiciar uma maior independência para as mulheres e empoderamento das mesmas.

[...] a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades do programa, assumida como uma tarefa das mulheres, cria condições para que se estabeleçam vínculos entre as titulares do programa e o "mundo externo", notadamente o Estado, sem a intermediação de figuras masculinas como maridos, companheiros ou outros. Ao levar em conta esses aspectos, podemos considerar também a possibilidade de as mulheres alargarem um tipo de pertencimento que vai além daquele oferecido pela esfera do consumo ou pela maior autonomia nas decisões da casa. (PIRES, 2013, p.16)

Em sua argumentação Silva (2007), propõe uma solução, com uma melhor forma de acompanhamento dos beneficiários do Programa, sem essas obrigações

impostas aos beneficiários, para se alcançar patamares mais elevados de garantia de direitos sociais no Brasil.

[...] poderia ser desenvolvido seriam ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis. Assim concebidas, as condicionalidades, ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedades, significariam ampliação de direitos sociais. (SILVA, 2007, p. 1436)

Para Bichir (2010), o que é importante é a questão da discussão de uma ampliação do controle das condicionalidades.

Desse modo, além de diferentes posicionamentos políticos e disputas em torno de desenhos de políticas, fortes sentimentos morais baseiam parte da crítica à ausência de controle mais rígido das condicionalidades, contribuindo para criar uma discussão pantanosa que mistura argumentos morais, justificativas econômicas e críticas bem fundamentadas ao assistencialismo. (BICHIR, 2010, p.123)

Como vimos são diversos os apontamentos que levam a discussões sobre condicionalidades. Uma tendência observada é que a crítica não é em relação a existência do PBF em si, mas sim somente a exigência e a aplicação as condicionalidades. Outra grande tendência observada é o questionamento de ser cobrado das famílias, algo que deveria ser obrigação do Estado.

Por outro lado, existem autores, que estão de acordo com o fato de os beneficiários do Programa terem que cumprir essas contrapartidas, por considerarem essas ações benéficas para as famílias a curto, médio e longo prazo, estando assim essa questão bem distante de um consenso.

Diante disso, é necessário apontar sobre alguns entraves para se atingir os objetivos do PBF, bem como pensar sobre as possibilidades que o Programa pode alcançar. Um dos fatores limitares do PBF é a questão da dificuldade de se tornar elegível para o Programa, com uma renda per capita extremamente baixa. Sendo fundamental esse argumento trazido por Silva (2007) como limitação para o Programa, de que o Estado não analisa de forma adequada as situações enfrentadas pelas famílias, restringindo assim, a atuação do Programa bem como o enfrentamento das vulnerabilidades apresentadas, pois, “[...] o critério único da renda para dimensionar a pobreza é insuficiente para perceber a pobreza enquanto fenômeno complexo e multidimensional”. (SILVA, 2007, p.1438)

Neste trabalho, pode-se perceber que um dos fatores limitadores do PBF para uma alteração real nas condições de vida das famílias é a questão do pouco valor monetário recebido pelas famílias.

No campo dos limites, tenho destacado o valor monetário muito baixo transferido às famílias, permitindo tão somente manter as famílias beneficiárias num nível de mera reprodução biológica, sendo insuficiente para produzir impacto efetivo na redução da pobreza. (SILVA, 2007, p. 1438)

Sendo assim, seria importante que o PBF tivesse critérios mais abrangentes, com critérios de elegibilidade de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e uma rentabilidade o mais próximo possível do BPC. Contrariando os argumentos de Soares, Ribas e Soares (2009).

Sendo de extrema relevância, toda a argumentação trazida pelos autores referentes ao acesso aos serviços públicos de qualidade para toda a população e que as cobranças de condicionalidades deveriam estar aliadas ao fornecimento de políticas públicas de qualidade.

Concordando que a forma de como são cobradas essas condicionalidades não estão corretas, pois elas estão impostas com um caráter muito punitivo, concordando com as ideias de Monnerat et al. (2007).

Para solucionar essa limitação, deveria ser modificada a forma de cobrança das condicionalidades, indo somente até a etapa de aviso e que a partir desse momento fosse encaminhada a família em descumprimento à proteção social básica ou especial na tentativa de solucionar a questão, mas a família continuaria recebendo normalmente seu benefício, não havendo etapas de bloqueio, suspensão ou cancelamento.

Um dos grandes desafios para o PBF, o qual pode ser caracterizado como potencialidades do Programa, segundo Silva (2007), é romper com a perspectiva neoliberal/conservadora em programas sociais de caráter meramente compensatório, para deixar de somente diminuir os efeitos da pobreza e se tornar um Programa realmente redistribuidor de renda, com responsabilidade social do Estado para um atendimento mais adequado necessidades do público alvo, tendo reflexo na população como um todo.

As ideias muito importantes e promissoras de Cacciamali e Tatei e Batista (2010), é que uma das potencialidades do Programa é que a partir do cumprimento

das condicionalidades seria possível a criação de estratégias para uma possível erradicação do trabalho infantil. Para os autores o PBF:

[...] é incapaz de reduzir a incidência de trabalho infantil, fenômeno perverso intrinsecamente relacionado com o menor atendimento escolar entre crianças de famílias pobres. Ressaltamos que o combate ao trabalho infantil não é uma das metas do programa, apesar de se tratar de um fenômeno intrínseco à baixa renda das famílias. Assim, alguns aprimoramentos do PBF atacariam, indiretamente, essa questão. (CACCIAMALI; TATEI; BATISTA, 2010, p. 289)

Como pode ser observado neste trabalho, existe o desligamento compulsório a partir dos descumprimentos das famílias em condicionalidades. Desta forma, vemos como prejudicial esse desligamento e consideramos isso um importante limite para o Programa e um motivo para ele ser alvo de tantas críticas. Pois, diversos são os fatores que podem levar ao descumprimento dessas condicionalidades, motivos estes que podem fugir completamente ao controle das famílias, por exemplo, situações de violência doméstica, abuso, bullying escolar, dificuldade de transporte até a escola, violência urbana, dentre outros.

Com ajustes e atuando em sincronia com as demais políticas, esse Programa tem a potencialidade de realmente transformar a realidade das famílias, proporcionando um futuro mais promissor de conquista de uma real autonomia para as famílias beneficiárias.

Agora após toda dessa discussão sobre a garantia de direitos sociais pela política de assistência social, com o seu processo de implantação e legitimação, bem como a discussão sobre o PBF e as contradições de suas condicionalidades, iremos passar para as considerações finais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso teve como tema a assistência social e as contradições do Programa Bolsa Família (PBF) e seu principal objetivo foi refletir sobre assistência social e as questões referentes às condicionalidades do PBF. Com uma análise das regras de funcionamento do PBF e uma discussão sobre a garantia dos direitos sociais e a exigência de condicionalidades, averiguando os argumentos favoráveis e desfavoráveis às condicionalidades do PBF, presentes em documentos governamentais e na bibliografia sobre o tema, destacando sua relação com os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Em relação à assistência social no Brasil, realizamos um estudo sobre esta política nas décadas de 1980, 1990 e 2000, onde tivemos como marco legal a Constituição Federal de 1988 para a efetivação das conquistas no âmbito dos direitos sociais e de cidadania.

Durante o processo de efetivação da assistência social, enquanto política pública ganhou força a ofensiva neoliberal, pregando um Estado com uma atuação mínima, atuando no sentido de fortalecer as práticas assistencialistas, retardando a aplicação do texto constitucional.

Na contramão dessa ofensiva, havia a necessidade da estruturação da política de assistência social e depois de anos de espera tivemos a implantação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e com ela foi possível a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse processo de disputa de poder identificamos que é possível que haja a perda de direitos sociais já conquistados, com modificações nas leis, como também emendas constitucionais.

Para garantir renda para as famílias, em situação de pobreza e extrema pobreza, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) e para ter direito a família deve estar dentro de uma renda per capita específica, cumprindo as tão discutidas condicionalidades, impostas pelo Programa. De acordo com alguns autores a aplicação das condicionalidades traz efeitos positivos, para o público beneficiário, para outros autores não devem ser cobradas condicionalidades de forma alguma da população, porque essa cobrança fere direitos sociais.

Considero muito importante o debate sobre as condicionalidades do PBF, na minha concepção a cobrança de condicionalidades tem benefícios importantes, a



curto, médio e longo prazo, como a manutenção de crianças e adolescentes na escola e os cuidados referentes as questões da saúde.

Porém, considero importante que a cobrança dessas condicionalidades, ficasse somente até a etapa de aviso e que a partir desse momento fosse encaminhada à família em descumprimento à proteção social básica ou especial na tentativa de solucionar as questões vivenciadas, mas a família continuaria recebendo normalmente seu benefício, não havendo etapas de bloqueio, suspensão ou cancelamento. Para que famílias que estão no perfil de pobreza ou extrema pobreza não corram o risco de perder o direito de usufruir do Programa.

Como pode ser observado neste trabalho, no PBF existem algumas limitações, como o baixo valor pago às famílias e a questão das condicionalidades serem encaradas apenas como forma de punição. Porém, possui também potencialidades em relação a como contribuir para a erradicação do trabalho infantil, juntamente com outras políticas e um maior empoderamento das famílias beneficiárias.

Mesmo com todas as contradições, considero o PBF uma importante ferramenta no processo de busca da autonomia e mudança da realidade das famílias, garantindo pelo menos uma renda mínima para as mesmas com o intuito de atender minimamente suas necessidades básicas, porém, apenas com ele não é possível uma melhoria significativa na qualidade de vida.

Infelizmente no contexto político atual, de crise e reformas diversas, todos esses direitos sociais conquistados, ao longo do tempo estão ameaçados. Com uma possibilidade de corte de gastos para o PBF e o enfraquecimento e desarticulação da Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda?: Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos**, n. 87, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. **Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. Condição (não) salarial, Seguridade Social e exclusão. In: **Ser Social, UnB, Revista da Pós-graduação em Política Social**, Brasília, n. 3, julho a dezembro 1998.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora Unb, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 9.396, de 30 de maio de 2018. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1 jun. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9396.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9396.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 jan. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. 3. ed. Brasília: MDS, 2017. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro\\_unico/Manual\\_Gestao\\_Cad\\_Unico.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social. Portaria GM/MDS no 251 de 12 de dezembro de 2012. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/doc/portarias/2012/Portaria%20no%20251%20de%20dezembro%20de%202012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2012/Portaria%20no%20251%20de%20dezembro%20de%202012.pdf)>. Acesso em 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.** Brasília: MDS, 2016a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/ManualIGD.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** MDS, SNAS, 2005a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Articulação necessária na Proteção Social Básica.** 3. ed. Brasília: MDS, 2016b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/cartilha\\_paif\\_2511.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/cartilha_paif_2511.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **SUAS: configurando os eixos de mundança.** Brasília: MDS, 2008. v.1. (Capacita SUAS)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2009a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)> Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social,** Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>> Acesso em: 19 jun.2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.** Brasília: MDS, 2009b.

CACCIAMALI, M. C. ; TATEI, F. ; BATISTA, N. F. Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista de Economia Contemporânea.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, maio/ago. 2010.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482010000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482010000200003)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

COBO, Bárbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: \_\_\_\_\_. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 4, p. 564-574, out/dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572006000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000400006)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Redistribuição e desenvolvimento?: A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83. maio 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000100002&script=sci\\_abstract&tlng=ES](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000100002&script=sci_abstract&tlng=ES)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de Renda no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 79, p. 5-21, nov. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

MESQUITA, C. S. **O programa Bolsa Família: uma análise de seu significado social 2003-2006**. Brasília. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, Programa de Pós graduação em Política Social, 2007. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3144/1/2007\\_CamileSahbMesquita.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3144/1/2007_CamileSahbMesquita.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: cortez, 2008.

MONNERAT, G. L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva**. 2007, vol.12, n.6, p.1453-1462. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600008&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5. ed. São Paulo: cortez, 2008.

PEREIRA, C. P.; SIQUEIRA, M. C. A. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 211-229.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser social**, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan/jun 2007a.

\_\_\_\_\_. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. 2007b. Disponível em: <[http://neppos.unb.br/publicacoes/contra\\_focal.pdf](http://neppos.unb.br/publicacoes/contra_focal.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

PEREIRA, P. A. P.; STEIN, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**, Rio de Janeiro, 21, n. 80, jul/set 2013. 513-532. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a07v21n80>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

QUINONERO, C. G. et al. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **O Social em Questão**, v. XVII, n. 30, p. 47-70, 2013. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_30\\_Quinonero\\_3.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf)>. Acesso em: 07 jun. 2018.

SILVA, M. O. da S. e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600006&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600006&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 19 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **O serviço social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. São Paulo: Cortez, 1995.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?. **Texto para discussão**, Brasília, n. 1396, mar. 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91293/1/597729158.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SPOSATI, A. de O. **Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, 2004.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização — subsídios para o debate. **Políticas Sociais — acompanhamento e análise**, Brasília, n. 7, ago. 2003.

ZIMMERMANN, C. R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Sur, Rev. int. direitos humanos**, São Paulo, v. 3, n. 4, Jun 2006. Disponível em : <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 19 jun. 2018.